

**ANÁLISIS DE LA SOSTENIBILIDAD DEL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD EN  
COLOMBIA DESDE EL ENFOQUE DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA**

**Tesis de grado para optar al título de:**

Magíster en Gobierno y Políticas Públicas

**Presentado por:**

ANDREA MILENA TAMI LÓPEZ

MÓNICA JANETH NARIÑO SEGURA

**Bajo la dirección del Docente:**

MANUEL CALDERÓN RAMÍREZ

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

BOGOTÁ, D.C

2017

## **Resumen**

Con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el Gobierno Nacional logró poner fin al conflicto con las FARC, después de más de 50 años de confrontación interna. Este cambio en el entorno genera nuevos retos para el país, en especial para sector Defensa y Seguridad Colombiano y ha abierto la discusión sobre el futuro del presupuesto para este sector que invita a revisar los procesos de planeación y programación de este gasto y analizar su sostenibilidad financiera en un horizonte de tiempo de mediano y largo plazo.

Es así como en el presente trabajo se revisó el presupuesto histórico del sector Defensa y Seguridad y su proceso de planeación desde una perspectiva de la teoría de la Nueva Gestión Pública, en donde el presupuesto es visto como un instrumento de ejecución de las políticas públicas y como un elemento que permite el mejoramiento de la gestión, a través de la implementación de mecanismos que hagan más eficiente el gasto. Adicionalmente, se analizaron las inyecciones de capital que se realizaron en el sector Defensa y Seguridad Colombiano por medio de las rentas temporales, conocidas como recurso extraordinario entre los años 2002 a 2014, como uno de los ejemplos de las más importantes inversiones realizadas en este sector en los últimos años. Lo anterior, con el fin de determinar si estas inversiones financiadas con rentas ocasionales, que no permiten garantizar un flujo de recursos en el tiempo, traerán consigo dificultades en términos de sostenibilidad financiera.

Por último, se buscó a través de la revisión de experiencias internacionales de implementación de herramientas provenientes de la teoría de la Nueva Gestión Pública (NGP), identificar patrones en las iniciativas puestas en marcha en diferentes naciones, con el fin de ser evaluadas como posibles opciones de mejoramiento de la gestión del sector Defensa y Seguridad

y materializar las oportunidades para propender por la sostenibilidad y eficiencia del gasto en este sector.

---

### **Abstract**

Across signing of the Final Agreement for the Ending of Conflict and the Construction of a Stable and Lasting Peace, the National Government managed to end the conflict with the FARC, after more than 50 years of internal confrontation. This change in the environment creates new challenges for the country, especially for the Colombian Defense and Security Sector and has started the discussion on the future of its budget. In that order of ideas, the new context invites to review the planning and programming of the budget expenditure and analyze its financial sustainability over a medium and long-term time horizon.

Thus, in the present work the historical budget of the Defense and Security Sector and its planning process were revised from a New Public Management Theory perspective, where the budget is an instrument for the execution of public policies and as a driver of the improvement of management, through the implementation of mechanisms that make spending more efficiently. In addition, the budget injections carried out in the Colombian Defense and Security Sector were through temporary taxes, known as an Extraordinary Resource between 2002 and 2014, as one of the examples of the most important investments made into the Colombian Defense and Security Sector in recent years. Considering the temporary condition of the Extraordinary Resources, which do not guarantee a constant flow of resources over time, could bring difficulties in terms of financial sustainability.

Finally, it seeks for patterns in the implementation of the New Public Management paradigm according with international experiences. These patterns will be evaluating with the purpose of identify options to improve the Colombian Defense and Security Sector budget planning, programming and execution; and finally, it does some recommendations to find a sustainable and efficient approach to Defense and Security budget management.

## Tabla de Contenido

1.	Introducción.....	1
2.	La Nueva Gestión Pública .....	8
2.1	La Administración Pública Tradicional .....	10
2.2	Los Orígenes de la Nueva Gestión Pública.....	12
2.3	Aportes desde la Economía.....	15
2.4	Aportes de los paradigmas de la gestión organizacional .....	16
2.5	Los enfoques de la Nueva Gestión Pública.....	18
2.6	Conceptos y herramientas de la Nueva Gestión Pública.....	22
3.	El Gasto en Defensa y Seguridad en Colombia.....	28
3.1	Generalidades del Gasto en el Sector Defensa y Seguridad .....	33
3.2	Políticas de Defensa y Seguridad: Administración del Recurso Extraordinario.....	48
3.2.1	<i>Política de Seguridad y Defensa Democrática (PDSD)</i> .....	50
3.2.2	<i>Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD)</i> .....	55
3.2.3	<i>Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PIDSP)</i> .....	60
3.3	Mecanismos de Planeación y Programación Presupuestal.....	69
3.4	Experiencias Internacionales en la implementación de herramientas de la Nueva Gestión Pública.....	80
4.	Costo de Sostenibilidad del Recurso Extraordinario .....	88
4.1	Implicaciones para la Sostenibilidad de los Gastos de Personal.....	91
4.2	Implicaciones para la Sostenibilidad de los Gastos Generales .....	96
4.3	Visión de las implicaciones de sostenibilidad totales en el mediano y largo plazo .....	103
5.	Conclusiones y Recomendaciones.....	108

## Lista de tablas

<b>Tabla 1.</b> Gasto del sector Defensa y Seguridad de 1926 a 2014 como porcentaje del PIB.....	2
<b>Tabla 2.</b> Recursos extraordinarios por tipo de gasto .....	44
<b>Tabla 3.</b> Efecto de las rentas temporales en los recursos de inversión.....	46
<b>Tabla 4.</b> Flujograma procedimiento de discusión y aprobación del presupuesto.....	73
<b>Tabla 5.</b> Resultados aplicación herramientas NGP .....	81
<b>Tabla 6.</b> Proporciones estimadas para el costo de ciclo de vida .....	98
<b>Tabla 7.</b> Periodicidad de mantenimientos mayores por tipo de equipo.....	99
<b>Tabla 8.</b> Implicaciones de las decisiones tomadas con las rentas temporales en el largo plazo .....	105

## Lista de gráficas

<b>Gráfica 1.</b> Composición del gasto por entidades principales 2002 – 2014 .....	37
<b>Gráfica 2.</b> Presupuesto del Sector Seguridad y Defensa como % del PGN .....	38
<b>Gráfica 3.</b> Presupuesto por sectores como % del PGN .....	39
<b>Gráfica 4.</b> Composición del Presupuesto del Sector Defensa 2002 – 2014 .....	41
<b>Gráfica 5.</b> Comportamiento Histórico del Presupuesto de Inversión.....	42
<b>Gráfica 6.</b> Participación del Recurso Extraordinario en el Presupuesto del Sector .....	43
<b>Gráfica 7.</b> Comportamiento histórico del presupuesto de inversión del sector fortalecimiento período 2002-2006 PDSD .....	50
<b>Gráfica 8.</b> Presupuesto en Defensa y Seguridad vs casos de homicidio 2002-2006.....	54
<b>Gráfica 9.</b> Comportamiento histórico del presupuesto de inversión del sector - Fortalecimiento período 2006-2010 PCSD .....	55
<b>Gráfica 10.</b> Presupuesto en Defensa y Seguridad vs casos de homicidio 2007-2010.....	59
<b>Gráfica 11.</b> Comportamiento histórico del presupuesto de inversión del sector - fortalecimiento período 2010-2014 PISDP .....	60
<b>Gráfica 12.</b> Presupuesto en Defensa y Seguridad vs casos de homicidio 2011-2014.....	65
<b>Gráfica 13.</b> Instrumentos de Planeación y Programación Presupuestal .....	70
<b>Gráfica 14.</b> Costo de sostenibilidad del personal incorporado con recursos extraordinarios .....	95
<b>Gráfica 15.</b> Costo de Ciclo de Vida Agregado – Adquisiciones con recursos extraordinarios.....	101
<b>Gráfica 16.</b> Participación de los tipos de activo por tipo de costo dentro del Costo de Ciclo de Vida Agregado.....	102
<b>Gráfica 17.</b> Relación Recursos extraordinarios – Impacto sobre el presupuesto recurrente por período de gobierno .....	104
<b>Gráfica 18.</b> MGMP proyectado versus impacto recurso extraordinario 2018-2020 .....	109
<b>Gráfica 19.</b> Proyección presupuesto sector Defensa y Seguridad versus recurso adicional requerido para el sostenimiento inversiones con recurso extraordinario .....	111

<b>Gráfica 20.</b> Crecimiento histórico gasto en Defensa y Seguridad 1990-2017 .....	112
---	-----



## **1. Introducción**

Gran parte del éxito de una política pública es la identificación, consecución y ejecución eficiente de los recursos, toda vez que la financiación es el instrumento que permite su implementación. Por esta razón se hace indispensable y relevante analizar los procesos de planeación y programación del presupuesto público y de esta forma contribuir, desde un abordaje teórico y técnico, al fortalecimiento de la gestión presupuestal de los recursos públicos.

En el caso particular de Colombia, se observa que la distribución del Presupuesto General de la Nación (PGN) es un proceso que presenta un alto grado de rigidez o inflexibilidad, dado que existe una gran proporción de los ingresos que tiene destinación específica o que ya vienen asignados a ciertos programas desde períodos anteriores. Lo anterior genera un problema para el gobierno de turno al limitar la capacidad de ejecución de los planes y programas propuestos, resta transparencia al proceso presupuestal y, en general, limita la discrecionalidad de los gobiernos de definir temas prioritarios en sus agendas (Echeverry, Fergusson, & Querubín, 2004).

Esta situación ha llevado a que en cada período presidencial se busquen rentas adicionales para ejecutar temas estratégicos de los planes de gobierno o temas que surgen como prioritarios en su mandato. Para el caso particular del fortalecimiento de la defensa y seguridad en el país en los últimos años, cabe mencionar los esfuerzos que a partir del gobierno de Ernesto Samper se llevaron a cabo a través de la emisión de bonos para la seguridad, una fuente de financiación extraordinaria aprobada a través de la Ley 345 de 1996. Adicionalmente, en el período 2002 – 2014 surgieron mecanismos de financiación de carácter temporal para implementar la política de defensa, provenientes de impuestos que gravaron el patrimonio

líquido de personas naturales y jurídicas, diseñados para ser recaudados y ejecutados durante cada período presidencial. El primero de ellos fue creado en 2002 a través del Decreto 1838 con el fin de atender los gastos para preservar la seguridad democrática, el segundo en 2006 a través de la Ley 1111 por medio de la cual se modificó el estatuto tributario creando el impuesto el patrimonio para el período 2006 – 2010 y el último en 2009 a través de la Ley 1370 por medio de la cual se creó un nuevo impuesto al patrimonio para el período 2011 - 2014.

También es importante mencionar que el gasto en defensa del país sufrió un cambio de tendencia como porcentaje de participación en el PIB a partir del año 1992, producto de decisiones tomadas en el gobierno del presidente César Gaviria, quien “estableció un programa de inversiones plurianual, el plan quinquenal para la Fuerza Pública y un cronograma de nivelación salarial” (González & Posada, 2001, p.85). En este sentido, en la Tabla 1 se puede observar que a partir del período 1990-1998 las cifras históricas del presupuesto del sector Defensa y Seguridad como participación del PIB comenzaron a crecer de manera significativa.

**Tabla 1.** Gasto del sector Defensa y Seguridad de 1926 a 2014 como porcentaje del PIB

<b>Período</b>	<b>Gasto / PIB</b>
1926-1929	0,7%
1930-1939	1,5%
1940-1949	1,1%
1950-1959	1,8%
1960-1969	2,0%
1970-1979	1,9%
1980-1989	2,0%
1990-1998	2,8%
1999-2002	3,6%
2003-2006	3,6%
2007-2010	3,8%
2011-2014	3,6%

**Fuente:** Cifras históricas de 1926-1998 tomadas de Giha, Soto, & Riveros, 1999.  
Cifras históricas 1999-2014 elaboración propia con información del MHCP y Banrep

Aunque, como ya se mencionó, el aumento del gasto en Defensa y Seguridad se dio a partir del año 1992, se excluye del análisis el aumento del gasto en defensa del período 1992-2002 toda vez que estuvo orientado principalmente a la implementación de la reforma salarial y prestacional para los miembros de la Fuerza Pública en el marco de la Ley 4 de 1992, y a su vez, parte de los recursos se “utilizaron para recuperar la capacidad operativa perdida en años anteriores ante insuficiencias presupuestales” (Ministerio de Defensa Nacional, 1999, p. 64), por lo tanto, no corresponden a inversiones en equipos estratégicos de defensa nacional.

La presente investigación se centrará en el análisis de la financiación de la política de defensa a partir del año 2002, dado que el propósito de la misma es analizar desde un punto de vista netamente académico, el impacto a futuro sobre el recurso corriente del PGN de las inversiones realizadas por efecto de rentas extraordinarias. Se toma en cuenta los aumentos de pie de fuerza, la adquisición de equipo militar estratégico y la construcción de infraestructura.

El análisis del gasto militar en Colombia ha sido un tema ampliamente discutido, sin embargo, el mismo se ha abordado en diferentes documentos y trabajos de investigación desde la perspectiva de análisis de su comportamiento histórico, comparaciones del tamaño de este gasto en el país frente a otros países, correlación entre el gasto y otras variables como el crecimiento de la economía, gasto social y el comportamiento de hechos delictivos. No obstante, en la literatura no se encontraron referencias sobre un análisis sobre la sostenibilidad financiera de la política de financiación utilizada para las últimas compras estratégicas en el sector defensa, tema relevante tal como lo señala Caballero “la historia enseña que el éxito de una guerra depende de dos elementos cruciales: obtener recursos rápidamente, al mínimo costo económico posible, y, simultáneamente, mantener la estabilidad macroeconómica” (Caballero Argáez, 2002).

De este contexto surgen los siguientes interrogantes a ser resueltos en el desarrollo de la presente investigación en un marco esencialmente académico: ¿la financiación de la política de seguridad y defensa nacional a través de impuestos temporales estuvo respaldada por un proceso técnico de planeación presupuestal de mediano y largo plazo que permitiera una asignación presupuestal eficiente, en términos de sostenibilidad financiera? y ¿qué efectos sobre las finanzas públicas y sobre la planeación del presupuesto futuro del sector generó la financiación a través de los impuestos al patrimonio durante el período 2002- 2014?. Estos problemas de investigación se revisaron a la luz de la teoría de la Nueva Gestión Pública (NGP), que indica que el presupuesto además de ser el instrumento para el desarrollo de las políticas del gobierno debe proporcionar un marco de referencia de mejora de la gestión de la administración (García, 2007). Para esto la asignación de los recursos debe responder a un problema público prioritario, a los objetivos de política de manera eficiente y ser sostenible financieramente.

En concordancia con los anteriores cuestionamientos se plantea como hipótesis que la financiación del sector Defensa y Seguridad a través de rentas temporales no es sostenible financieramente, dado que no está vinculada con un proceso de planeación presupuestal de largo plazo que tenga en cuenta las presiones presupuestales futuras de las inversiones.

En este sentido, el propósito del presente documento de investigación es analizar la sostenibilidad de la política de financiación del sector defensa mediante impuestos al patrimonio durante el período 2002-2014, para lo cual se plantean los siguientes objetivos específicos: realizar el estudio de las cifras históricas del PGN destinado al Sector Defensa, revisar la coherencia entre los mecanismos de planeación y programación presupuestal e identificar los impactos presupuestales futuros de las inversiones estratégicas en defensa realizadas con recursos extraordinarios.

Esta es una investigación que partió de la revisión de la literatura y la construcción de un marco teórico, después de lo cual se realizó un análisis descriptivo de los datos sobre presupuesto en el sector Defensa y Seguridad y, a partir de un enfoque inductivo, se indagó sobre las relaciones entre los procesos de programación, planeación y ejecución del presupuesto en el país y el sector Defensa y Seguridad. Adicionalmente, con el fin de aportar evidencia que permita corroborar la hipótesis se realizó un análisis cuantitativo, que partió de la implementación del concepto de costo de ciclo de vida que es “el costo total de propiedad de maquinaria y equipo, incluyendo sus costos de adquisición, operación, mantenimiento, conversión y/o desmantelamiento” (SAE, 1999). Este concepto fue aplicado para las principales adquisiciones que se dieron con el recurso extraordinario 2002-2014, calculando la sumatoria de los costos estimados desde la concepción hasta la disposición de los equipos, obteniendo la estimación del costo total experimentado durante su vida útil con incrementos anuales, teniendo en cuenta el valor del dinero en el tiempo (Barringer & associates Incorporation , 2003). A su vez, para la incorporación de personal también se calculó la proyección de los costos en que se deberán incurrir, de acuerdo con el escalafón militar y policial y los esquemas salariales y prestacionales del personal uniformado.

Es importante mencionar que las metodologías aplicadas para el análisis de los datos y los resultados que se consignaron en esta investigación, incluyen supuestos producto de la revisión de las publicaciones existentes de cada tema, con el fin de tener la mejor aproximación sobre las proyecciones futuras, sin embargo, para contar con un impacto más real sobre los resultados, se deberán introducir los programas de mantenimiento de las Fuerzas Militares y Policía Nacional, información que por su carácter confidencial no pudo ser incluida en esta investigación. Así, los

resultados son de carácter indicativo en el marco de una investigación académica, motivo por el cual, su uso tiene ese mismo estatus.

Para abordar la investigación, en la primera parte se hace un análisis de la literatura y se describen las contribuciones que desde la teoría de la NGP se ha hecho a la administración pública. La NGP, a través de la aplicación de herramientas utilizadas en la gerencia empresarial, ha buscado una administración pública más eficiente y flexible, orientando a los gestores públicos a fortalecer y mejorar sus prácticas y procesos con el fin de prestar los servicios públicos de acuerdo con las demandas de la ciudadanía.

Se continúa con una descripción de manera detallada del gasto del sector Defensa y Seguridad colombiano, teniendo presente y haciendo énfasis en los períodos presidenciales en los cuales se decidió apoyar el fortalecimiento de la Fuerza Pública con una inyección de capital adicional llamado recurso extraordinario, orientado a obtener resultados operacionales en el corto plazo. En esta sección se detallan las principales inversiones que se llevaron a cabo con este recurso, en el marco de la política pública que se implementó en cada período y los resultados operacionales obtenidos con la implementación de cada una de ellas.

Adicionalmente, se hace una revisión de los mecanismos de planeación y programación presupuestal establecidos por el gobierno nacional y la forma como se llevan a cabo al interior del sector, con el fin de revisar la coherencia entre estos dos procesos. Se finaliza este capítulo con una comparación de las experiencias internacionales de implementación de las herramientas en el marco de la teoría de la NGP, con la finalidad de identificar casos de éxito en estas naciones y posibles recomendaciones para ser aplicadas en el caso del sector Defensa y Seguridad colombiano.

Por su parte, en el capítulo 4 “costo de sostenibilidad del recurso extraordinario” se estiman los costos totales de los bienes adquiridos y se obtiene en términos monetarios una estimación del impacto de cada una de estas inversiones en el mediano y largo plazo. Lo anterior, buscando corroborar y probar la hipótesis que las decisiones de inversión con recurso extraordinario en el sector Defensa y Seguridad colombiano para el período 2002-2014 respondieron a presiones de corto plazo y no estuvieron vinculadas con un proceso de planeación de largo plazo, en el que se tuvieran en cuenta las proyecciones de recursos para su sostenimiento y el análisis del impacto futuro sobre el presupuesto del sector.

Finalmente, en el capítulo 5 “conclusiones y recomendaciones” se presentan las proyecciones del gasto necesario para el sostenimiento de las inversiones financiadas con recurso extraordinario comparándolo con las proyecciones disponibles de gasto para el sector Defensa y Seguridad, con el fin de determinar si las mismas tienen incorporados estas necesidades futuras de gasto. Así mismo, se realizan algunas recomendaciones a la luz de la teoría, contribuciones y experiencias de la NGP, con el fin de aportar información útil a los *Policy makers* en el camino de la búsqueda de una planeación presupuestal sostenible.

## **2. La Nueva Gestión Pública**

Toda organización, entendida como un sistema conformado por diferentes recursos e interesados que en agregado representan más que la suma de sus componentes<sup>1</sup> y que está enmarcado en un contexto socioeconómico, político, ambiental, jurídico y tecnológico particular, genera situaciones emergentes que requieren de la práctica de la gestión con el fin de encaminar el sistema hacia la consecución eficiente de los objetivos organizacionales. No ajenas a este concepto se encuentran las organizaciones públicas en las que se suma algo más de complejidad dada por la obligación de estudiar y diseñar políticas públicas efectivas y prestar servicios públicos de manera eficiente, bajo fuertes restricciones presupuestales por lo menos en lo que respecta a las entidades del sector público en Latinoamérica.

En este sentido, los gestores del ámbito público han implementado prácticas administrativas que se enmarcan en los paradigmas sobre la gestión de las organizaciones, que emergieron de los padres de la administración, sumándole enfoques de las ciencias de la conducta como la teoría de la burocracia de Max Weber.

En los últimos años, y como consecuencia de las crisis fiscales que dejaron ver las fallas en la gestión pública, se han adoptado nuevos enfoques cuya prioridad es la eficiencia de la actuación del gobierno. Estos enfoques tienen como centro de atención la competencia del gobierno y tratar de solventar las dificultades de la gestión pública que, a diferencia de aquellas prácticas de empresas de los demás sectores de la economía, parece haber perdido el foco en la

---

<sup>1</sup> De acuerdo al enfoque holístico de la Ingeniería de Sistemas que se basa en los conceptos de la Metafísica de Aristóteles.



rentabilidad y bienestar para sus *stakeholders*<sup>2</sup>, razón por la cual la ineficiencia se ha convertido en una descripción común de los procesos públicos.

Sin embargo, esto no se puede traducir en que se deba acabar o reducir la intervención estatal, solo surgen algunos cuestionamientos tales como ¿el Estado debe continuar haciendo todas las acciones que hace actualmente?, ¿el Estado realiza de manera adecuada y eficiente las acciones que desarrolla?, ¿el Estado debe cambiar la forma como está haciendo las cosas?, ¿podría hacer las cosas de manera más eficiente? Cuestiones de las que se ha ocupado el análisis económico del sector público. En este sentido, como lo afirma Stiglitz (1999) “actualmente está muy extendida la idea de que los mercados y las empresas privadas constituyen la clave del éxito de una economía, mientras que el Estado desempeña un papel importante como complemento del mercado. Sin embargo, el carácter exacto de ese papel continúa siendo un motivo de controversias”.

Es así como se debe tener en cuenta que existen ciertas limitaciones en la intervención estatal, por ejemplo y la más importante para el análisis, las limitaciones impuestas por el proceso político en donde existen presiones de diferentes grupos que son atendidas por la formulación de la política pública.

Sin embargo, siendo conscientes que existen ciertos servicios o bienes públicos que deben ser provistos por el Estado, en especial la Defensa Nacional que es considerado el único bien público puro, una alternativa es buscar que la administración pública aplique más las herramientas utilizadas por el mercado.

---

<sup>2</sup> Todas aquellas personas, grupos de personas, organizaciones o instituciones que son relevantes para la transformación que lleva a cabo la organización (Lammoglia, 2012).

Llegados a este punto, retomar las buenas prácticas de sectores de la economía que han focalizado sus esfuerzos en mejorar constantemente la experiencia de sus clientes y su imagen ante sus inversionistas, en búsqueda de fidelización en sus nichos de mercado, que motive un incremento de su participación en el mercado competitivo en el que se desenvuelven, constituye un gran reto de aprendizaje y modernización para la gestión pública. Es en este contexto, donde nuevas doctrinas de gestión organizacional hacen eco como posibles soluciones a los problemas de ineficiencia que tanto adolece el sector público, en especial el problema de la eficiencia presupuestal.

Pero ¿cuáles modelos de gestión se han venido implementando para reformar la gestión pública? ¿qué postulados y herramientas se han utilizado para contribuir con la eficiencia de las entidades públicas?, ¿cuál es el paradigma que solventa las limitaciones actuales de la administración pública? Para dar respuesta a estos cuestionamientos se utilizará como marco teórico la Nueva Gestión Pública (NGP) que ha sido utilizada en los últimos años con el fin de mejorar las prácticas del sector público y que brinda las herramientas para que la gestión pública busque la eficiencia en sus procesos, principalmente en la administración de sus recursos.

En este sentido, en lo corrido del presente capítulo se tratarán estos cuestionamientos en detalle con el fin de establecer los instrumentos y fundamentos de la NGP, así como sus limitaciones, que resultarán útiles para la reinversión de la gestión pública.

## **2.1 La Administración Pública Tradicional**

Como cualquier disciplina, la administración pública ha evolucionado y sus contribuciones y desarrollos dependen del contexto histórico y de la necesidad de adaptación a ese mismo contexto. Es así como se puede hablar de muchos enfoques y corrientes de la

administración pública, iniciando por la Teoría Clásica de la Administración Pública que se compone de tres enfoques como lo señala Benavides (2011): i) la administración científica de Frederick Taylor, ii) la teoría clásica de Henry Fayol y iii) el modelo burocrático de Max Weber.

Los desarrollos de Taylor buscaban hacer que la gestión fuera más científica, su preocupación se concentró en incrementar la productividad desde el aumento de la eficiencia operativa. En este sentido, ocupó mucho tiempo en observar a los operarios y estudiar sus tiempos y movimientos con el fin de establecer la tasa óptima de producción y estudiar a cada hombre para ubicarlo en la labor donde mejor se pudiera desempeñar: *especialización del trabajo*. En búsqueda de la eficiencia, hacía énfasis en el trabajo repetitivo, secuencial y la estandarización de la producción. Así mismo, propuso una planeación centralizada que consistía en dividir la labor del gerente que se ocupaba de la planeación del trabajo, de la del trabajador que se ocupaba de la labor operativa.

Por su parte, Fayol se ocupó de aumentar la eficiencia de la empresa a partir del estudio de su estructura y su forma de funcionar. Se entendía a una organización como una estructura compuesta por varias partes en donde cada una tenía una función específica que desempeñar: *división y especialización del trabajo*. A esto se le debe sumar la coordinación para garantizar un funcionamiento eficiente de la organización. Se preocupó por definir las funciones de una empresa y los principios básicos de la administración como conceptos universales y aplicables a cualquier tipo de organización.

El modelo burocrático de Weber, como su nombre lo indica se concentró en estudiar la burocracia basada en 6 principios fundamentales tal como lo señala Benavides (2011): la jerarquización y responsabilidad a partir de una estructura organizacional; un sistema formal de reglas y normas que determine las funciones de cada individuo; selección de personal

relacionado con un sistema de mérito para la provisión de cargos; normatividad escrita que permite la formalización de los procesos; estabilidad y continuidad del sistema orientado a brindar garantías de permanencia en un cargo al funcionario, sujeto a su desempeño; y por último, independencia ideológica.

Estos enfoques clásicos de la administración pública buscaban dar una respuesta a los problemas de productividad y eficiencia organizacional a partir de principios técnicos y científicos como la división del trabajo, la estandarización de procesos, la jerarquización, entre otros; consideraban a las organizaciones públicas como sistemas cerrados y al beneficio económico como motivación de los individuos.

## **2.2 Los Orígenes de la Nueva Gestión Pública**

Como ya se mencionó, la administración pública ha estado en continuo cambio y transformación. Como un proceso normal de evolución, los modelos clásicos no se ajustaban a los nuevos contextos y demandas ciudadanas, motivo por el cual surgieron nuevas corrientes que dieron paso a una nueva visión de la gestión de lo público. En este sentido, existen corrientes que afirman que el Estado se reinventó, superando el modelo clásico y dando paso a un nuevo enfoque gerencial orientado a la satisfacción de las demandas ciudadanas. Lo anterior, implica como lo afirma Chica (2011): “un tipo de racionalidad político-administrativa orientada al éxito, que le da una gran relevancia a los principios de competitividad y eficiencia” (p.59).

En este nuevo enfoque, el ciudadano y sus demandas se convirtieron en el centro de atención y se pasó de cuestionar la legitimidad del gobierno a cuestionar la competencia de su gestión, donde el foco central no es el gobernante sino el gobernar. En este sentido, Luis F. Aguilar (2007) señala que los principales factores que dieron origen a este cambio fueron:

1. Las crisis fiscales de los Estados sociales en los años 80 y 90 que dejaron ver a los gobiernos como factores de riesgo para la ciudadanía, que pueden ocasionar daño y crisis social.
2. La crisis de la administración pública tradicional que originó descontento por la prestación de servicios públicos de baja calidad, excesivos trámites, políticas públicas desarticuladas y una gestión pública no eficiente en términos de costos.
3. Descontento en las nuevas economías democráticas, al observar que sus gobiernos, elegidos democráticamente, no cuentan con la capacidad para dirigir las políticas públicas.
4. Pérdida de poder por parte del gobierno por la liberalización de la economía; privatización de empresas públicas y desregularización económica que hicieron perder al gobierno facultades y capacidades.

Estos factores trajeron como consecuencia nuevas demandas a los gobiernos por parte de la ciudadanía, que comenzó a abogar por mayor transparencia, eficiencia, competencia, equidad, no corrupción, calidad y mayor participación ciudadana. En este sentido, y en respuesta a estos problemas de eficiencia directiva del gobierno, surgió un enfoque conocido como *gobernanza* que involucra dentro de la gestión pública las capacidades de la sociedad. Como lo afirma Aguilar (2007):

Este enfoque apunta a la necesidad o conveniencia de *un nuevo proceso directivo de la sociedad* más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno aun si dotado con la totalidad de las capacidades requeridas. Su supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales *el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente*, aun si dotado con todas las capacidades requeridas

y aun si sus acciones aprovechan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas. Por consiguiente, se requieren y valoran las capacidades sociales para una dirección satisfactoria de la sociedad. (p.6)

Ahora la relación gobierno - sociedad va más allá de una relación de mando y jerarquía, se ha convertido en una sinergia en la cual se requiere tanto de un gobierno capaz y eficiente como de una sociedad activa, organizada y participativa.

En este contexto nacieron las propuestas de la NGP como soluciones para mejorar la gestión pública y aportar mayor información para tomar mejores decisiones. Sus intenciones inicialmente se concentraron en incrementar la eficiencia económica y calidad de programas, proyectos, instituciones y funcionarios a través de la implementación de procesos de medición que permitieran hacer un seguimiento y evaluación. Luego fue evolucionando e introdujo otro tipo de reformas entre las que Aguilar (2007) enuncia:

Reforma de la estructura de la presupuestación pública y del control interno de la gestión, la “externalización” de políticas, programas y servicios, la creación de Agencias Ejecutivas Independientes, la introducción de mecanismos de (casi) mercado en la Administración Pública y, en el fondo, el principio de descentralización vertical y/u horizontal de las decisiones, que implica empoderamiento y responsabilidad del personal a fin de que esté en condiciones de producir eficientemente resultados. (p.10)

A continuación, se tratará de establecer las fuentes teóricas que dieron origen a lo que se conoce como NGP, teniendo en cuenta las limitaciones dado que ésta se nutre de diversos enfoques y métodos. En este sentido, se puede decir que existen dos corrientes teóricas que

contribuyeron a la construcción de este paradigma de la administración pública: la teoría económica y la teoría de las organizaciones y el movimiento gerencial.

### **2.3 Aportes desde la Economía**

Desde el enfoque económico, se parte de la idea de que la administración pública es un conjunto de individuos que persiguen un interés individual, que lo privado es superior a lo público en términos de eficiencia, se cuestiona sobre el tamaño del Estado y se reconoce que existen limitaciones en la información y costos de transacción en las relaciones entre los diversos actores de la administración pública.

La NGP aboga por reducir el tamaño del Estado y toma las ideas de la teoría económica neoclásica cuyo lema es dejar que el libre mercado provea los servicios, dado que el mercado competitivo es la mejor manera de asignar los recursos de la manera más eficiente. Sin embargo, desde la misma economía surgió el concepto de fallas de mercado, que puso en tela de juicio el liberalismo económico al demostrar que en ciertos casos se necesitaba de la intervención del Estado en el mercado, pero solo cuando se demostrara técnicamente que su acción tendría beneficios.

De la escuela de la elección pública se toma la idea de la racionalidad individual y que todas las personas se motivan por su interés individual, premisa que también aplica al proceso político; la teoría de la elección pública transfiere la idea de la racionalidad individual al campo político.

En este sentido, y en el marco de los procesos de toma de decisiones y relaciones de poderes en la gestión pública, la formulación de políticas públicas tiene de trasfondo los intereses

de ciertos grupos o coaliciones dentro del Estado y por lo tanto alguna falla que se produzca al interior de la administración pública podría ser producto de estos intereses particulares.

Partiendo que el gobierno está conformado por múltiples individuos que están persiguiendo su interés propio, la NGP se cuestiona sobre la forma de mejorar la acción pública. En este sentido, toman los aportes de la escuela del nuevo institucionalismo y su análisis sobre el comportamiento de la burocracia, que afirma:

En la perspectiva económica de la burocracia, se percibe que los actores racionales y maximizadores del beneficio individual no proceden en el vacío. Se mueven en espacios institucionales, es decir, están restringidos por reglas en su actuación. Estas instituciones promueven comportamientos particulares, dependiendo de su diseño, pueden promover la búsqueda de eficiencia y eficacia en las organizaciones o la corrupción, la ineficiencia e ineficacia. (De Haro, García, Gil, & Ramírez, 2004, p. 90)

## **2.4 Aportes de los paradigmas de la gestión organizacional**

Son numerosas y diferentes las corrientes del pensamiento administrativo comúnmente reconocidas a partir de los aportes de la *Administración Científica*, con Frederick Taylor hacia la primera década del siglo XX y la posterior *Teoría Moderna de la Administración Operacional* de Henry Fayol en la segunda década del mismo siglo, estos dos autores se consideran tradicionalmente como los padres de la administración.

En los años subsiguientes al desarrollo de sus teorías, se dieron grandes contribuciones de diferentes ciencias que según la compilación realizada por Koontz y Weihrich en su libro *Management: A Global Perspective* y Castellani y Hafferty en su obra *Sociology and Complexity Science: A New Field of Inquiry*, incluyen entre otros, aportes de ciencias de la conducta entre las



cuales se destaca la inclusión de aspectos de la psicología a la industria y la administración por parte de Hugo Münsterberg y Walter Dill Scott en 1911 y 1912, la teoría de la burocracia de Max Weber a mediados del siglo XX, el enfoque de sistemas sociales de Vilfredo Pareto, quien fuese considerado el padre de este enfoque, posteriormente fortalecido por Chester Barnard.

Hacia la segunda mitad del siglo XX, también se dieron grandes aportes de las ciencias de la complejidad dentro de las cuales se contempla el desarrollo de la Teoría de Sistemas de Ludwig von Bertalanffy y la Cibernética con autores como Norbert Wiener, John Von Neumann y W. Ross Ashby, aportes que se han extendido en el siglo XXI con la Nueva Ciencia de Redes que cuenta con los aportes de autores como Mark Newman, Steve Strogatz, Barry Wellman, Duncan Watts y Albert-Lazlo Barabasi.

Este crecimiento exponencial de aportes al pensamiento administrativo de la segunda mitad de siglo incluyó teorías con destacada contribución como las Teorías de Desarrollo Organizacional y Teorías del Comportamiento Humano de Chris Argyris y Robert R. Blake, la Investigación de Operaciones y Análisis de Sistemas de West Churchman, el Método Empírico de Ernest Dale, la Teoría del Enriquecimiento Laboral y la Teoría de los Dos Factores de Frederick Herzberg, el Modelo de Expectativa de Lyman W. Porter, el control de la calidad como modelo de gestión del cual derivó la Gestión de la Calidad Total y el Mejoramiento Continuo (KAIZEN) con autores como W. Edwards Demings, William Ouchi, Kaoru Ishikawa y Joseph Duran.

La mayoría de las teorías mencionadas anteriormente han sido de gran aplicación en el sector privado, particularmente aquellas de segunda mitad del siglo XX y principios del siglo XXI, convirtiéndose en algunas de las principales herramientas para la identificación e implementación de oportunidades de mejora en búsqueda de la eficiencia de las organizaciones.

Pero otra es la realidad del sector público que se enfrascó en la aplicación de modelos burocráticos weberianos que dejan de lado los aspectos claves para la modernización de la gestión pública, como lo son la eficiencia, democratización del servicio público y flexibilización organizacional (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1999).

En este sentido, se debe propender por la utilización de modelos de gestión que, contrarios a las falencias del modelo burocrático, flexibilicen las instituciones públicas y les permitan aplicar mecanismos para la materialización de la eficiencia en sus procesos.

## **2.5 Los enfoques de la Nueva Gestión Pública**

La tesis del presente documento se centra en el hecho de que la NGP contiene herramientas y conceptos que contribuyen en la búsqueda de un modelo que se ajuste a las necesidades de modernización del sector público, para lo cual la eficiencia y flexibilidad son fundamentales para la adaptabilidad con agilidad que requieren las organizaciones como pilares indispensables para un desarrollo efectivo en su nuevo entorno. En este sentido, la NGP persigue la aplicación de una forma de administración pública capaz de proveer eficientemente bienes y servicios (Schröder, 2000), mediante mecanismos transparentes para la población, que promuevan la competencia entre usuarios y el desarrollo de servicios de mayor calidad (García, 2007).

Sin embargo, como cualquier modelo se debe tener claridad respecto a su alcance, para no asegurar que es la solución total a los problemas de ineficiencia en la gestión pública, en palabras de David Arellano (2004), “la NGP es una corriente innovadora en muchos sentidos, pero es necesario ubicarla en su real dimensión para apreciar sus aportaciones y sus límites, más allá de la retórica propia de los reformadores y apologistas de la NGP” (p. 15).

Ahora bien, cobra relevancia detallar y analizar los enfoques y corrientes que dieron vida a este paradigma centrado en el estudio y la práctica de las acciones para hacer que las organizaciones del sector público funcionen de una manera más eficiente y adecuada al entorno económico. En el ambiente académico se consideran que dos artículos introdujeron el nuevo término de la NGP; *reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos* de Peter Aucoin (1996) y *a public management for all seasons* de Christopher Hood (1991). Para Aucoin, la evolución de la administración pública estaba orientada a la reducción de costos mediante la evaluación del desempeño y eficiencia en la prestación de servicios públicos. Por su parte, Hood centra su análisis en la “informatización” que posibilitó realizar un mejor seguimiento y control, modernizando la burocracia de weber.

Con el fin de ahondar más detalladamente en los inicios de este nuevo paradigma y dadas las múltiples y diversas opiniones sobre este tema, se tomaron en cuenta las publicaciones de Sergio Chica Vélez (2011) quien señala que su origen se enmarca en las tendencias organizacionales referentes a la reinención del gobierno, de las que tratan Osborne & Gaebler en su trabajo de principios de 1990, la pos burocracia (Barzelay, 1999), la creación de valor público (Moore, 1995), la gestión por procesos (Aguilar Villanueva, 2006) y la gestión por resultados (BID & CLAD, 2007).

En el libro *La reinención del gobierno* de Osborne y Gaebler los autores critican varios aspectos de la administración burocrática y exponen cómo éstos se convirtieron en aspectos negativos para la gestión pública. Así mismo, realizan aportes tomando postulados del sector privado que según ellos podrían ser aplicados al sector público con el fin de modernizarlo y flexibilizarlo bajo 5 principios conocidos como las cinco R: Reestructuración, Reingeniería, Reinención, Realineación y Reconceptualización (Rangel, 2015).

Según los autores se debe partir de la planeación y las prioridades para realizar una evaluación de lo que debe hacer una organización y lo que se puede contratar externamente; eliminar lo que no se necesita y solo concentrarse en lo misional. Así mismo, hablan de utilizar diferentes desarrollos para hacer un trabajo más eficiente; introducir conceptos de planeación estratégica de largo plazo; concebir al ciudadano como cliente y darles la prioridad dentro de la gestión; reducir los procedimientos burocráticos eliminando trámites innecesarios; y otorgarles mayor poder a los empleados para garantizar su compromiso y el logro de los objetivos propuestos.

Aunque estos autores reconocen que administrar los recursos públicos es mucho más complejo que la administración privada, cuyo fin último es aumentar las ganancias, consideran que muchas de las ideas y procedimientos de la gerencia empresarial pueden ayudar a mejorar los procesos de la gestión pública. La idea principal que quieren transmitir estos autores es, como lo señala Chica (2011):

La eficiencia del sector público puede ser aumentada mediante la aplicación de técnicas y valores del sector privado empresarial. Especialmente en la reducción de la inflexibilidad de las formalidades (reglas y procedimientos) para permitir una mayor iniciativa gerencial, así como el aumento de la influencia de los ciudadanos, vistos en términos de clientes. (p.63)

Por su parte, el paradigma posburocrático de Barzelay presenta como centro de la transformación de la administración pública la valorización de los resultados de la gestión por parte del ciudadano; la administración pública debe generar valor público. La administración pública no se debe centrar solo en la reducción de costos sin pensar en los resultados de la

intervención, se debe pensar en el valor de las actividades que desempeñan los servidores públicos y conocer cuál es el propósito de la misma.

Adicionalmente, este paradigma quiere evolucionar y trascender los conceptos del modelo burocrático de alcanzar la eficiencia en la gestión, completándolo con la eficacia. Plantea aspectos importantes para mejorar la gestión como la rendición de cuentas, mejora continua de procesos, apego a las normas desde su comprensión, generación de valor, incentivos, evaluación y análisis de resultados y retroalimentación.

El concepto de valor público introducido por Berzelay fue retomado por el trabajo de Mark Moore en donde se concibe a la gestión pública como acciones estratégicas orientadas a resultados que son demandados por la sociedad. Es así como toda mejora organizacional solo tiene sentido si es valorada de manera satisfactoria por la sociedad. Los principales retos de un gerente público bajo este enfoque son:

El cambio de la cultura de sus organizaciones; la búsqueda de una mayor autonomía en la fijación de objetivos y en la determinación de los medios para obtenerlos; la humanización de los procesos administrativos: entablar diálogos con la ciudadanía y acciones sociales que propendan por el reconocimiento de la utilidad de la administración para resolver problemas socialmente relevantes. (Chica, 2011, p. 64)

Por otra parte, en el enfoque de la gestión por procesos, la organización está orientada a procesos que son medidos a través de indicadores operativos, de gestión, de resultado y de impacto sobre la satisfacción del ciudadano. Uno de sus mayores principios es la eficiencia, que se alcanza en gran medida con la utilización de la tecnología, que permite agilizar, reducir tiempo y distancia en la oportuna presentación de los servicios públicos.

Adicionalmente, y como resultado del fracaso de las reformas del consenso de Washington, surgió un nuevo enfoque para la gestión pública en el que el Estado vuelve a tener protagonismo, debe estar concentrado en superar los problemas sociales de mayor importancia y su gestión debe estar orientada hacia resultados. “El enfoque de Gestión para Resultados hace énfasis en la medición de los resultados de la gestión, en términos de logro de objetivos y metas” (Chica, 2011, p. 66). Estas mediciones se llevan a cabo a través de indicadores operacionales, de gestión y de resultado.

En este enfoque la participación ciudadana en la definición y en la retroalimentación de la intervención pública es muy importante. Así mismo, cobra gran relevancia la transparencia, la medición de los resultados y la rendición de cuentas de la administración pública.

## **2.6 Conceptos y herramientas de la Nueva Gestión Pública**

Como se puede concluir de todos los enfoques y líneas teóricas que dieron origen a la NGP, ésta se puede entender como un conjunto de desarrollos doctrinarios que provienen de diversas escuelas de la administración pública y de la economía y que ofrecen también diversas herramientas para el desarrollo de políticas de gestión en el ámbito público.

El objetivo principal que persigue la NGP es una administración pública más eficiente y eficaz, que satisfaga las demandas ciudadanas al menor costo posible, introduciendo en las políticas públicas conceptos de competencia que promuevan el desarrollo de bienes y servicios de calidad (García, 2007). Así mismo, introduce un fuerte principio de participación ciudadana que va ligado con procesos de transparencia y rendición de cuentas a través de fuertes mecanismos de seguimiento y control que permitan alcanzar los resultados propuestos.

Los principales conceptos sobre los cuales se desarrolla la NGP están asociados a privatización, competencia, ciudadano visto como cliente, desburocratización, transparencia y participación ciudadana. En este sentido, y siguiendo la línea argumentativa utilizada por García (2007) el primer cuestionamiento que quiere resolver la NGP es delimitar la intervención del Estado; en el sentido que la producción de los bienes y servicios públicos debe ser provista por el productor más eficiente. Paso seguido, la administración pública debe buscar simplificar y mejorar sus procesos internos, adoptando herramientas del sector privado. Por último, entendiendo que el ciudadano es el foco principal de la actuación pública, se debe fortalecer la comunicación y estar en permanente contacto con la ciudadanía.

La NGP aboga por incluir dentro de la administración pública la competencia, con lo cual el Estado puede transferir la producción de bienes y servicios a la administración privada, siempre y cuando éstos lo hagan de una manera más eficiente. Así mismo, en ciertos bienes y servicios donde el Estado deba ser quien los produzca, se deben introducir principios de la gerencia privada o de mercado en la provisión de los mismos, en este sentido, se debe hacer una transformación al interior del Estado utilizando herramientas y conceptos de la administración privada.

Algunas de estas herramientas y teorías utilizadas en la gestión privada tan mencionadas en todo el desarrollo de este capítulo y cuya aplicación en el sector público traerían consigo mejoras en la eficiencia del mismo, se pueden clasificar en tres grandes grupos:

- a) Flexibilización organizacional, con el fin de hacer más ágil a la gestión pública. Las contribuciones de la gestión organizacional aportan en este campo.

- b) Toma de decisiones basadas en análisis de datos. La disciplina de la investigación de operaciones utiliza métodos analíticos avanzados con el fin de optimizar la respuesta a cierto problema y ayudar a mejorar la toma de decisiones.
- c) Retroalimentación y la organización como sistema. Concebir al sector público como un sistema conformado por diferentes recursos e interesados, entre los que hace parte el ciudadano como cliente. En este campo aportan los desarrollos de la teoría de sistemas y de la cibernética organizacional.

En un entorno cambiante se debe buscar una administración pública con una flexibilidad organizacional que le permita adaptarse al cambio y hacer frente a nuevos escenarios. En este sentido, se debe flexibilizar la gestión, disminuir los niveles jerárquicos y aumentar la autonomía de ciertos cargos. Los modelos actuales de gestión en el sector público se caracterizan por ser racionales, estandarizados, especializados y centralizados y limitan el aporte, innovación y actuación de las personas, dificultando la acción en un entorno cambiante.

Uno de los temas que se abordan bajo la lupa de la gestión organizacional es la descentralización, que busca otorgar mayor responsabilidad y autonomía a niveles más operativos de la organización, reduciendo los controles excesivos y los trámites burocráticos innecesarios. Para esto se requieren definiciones claras de funciones y responsabilidades a todos los niveles y definir la interrelación de cada nivel de la organización.

Sin embargo, no se quiere afirmar que toda centralización es perjudicial para el desempeño organizacional y que descentralizar todos los procesos es la única fórmula exitosa. Tanto la centralización como la descentralización pueden ser implementadas de manera inadecuada y traer consigo problemas en el desempeño organizacional; una inadecuada centralización puede ocasionar excesivos trámites, burocracia, no generar valor y tomar



decisiones sin información técnica de soporte, y por su parte, una inadecuada descentralización puede producir descoordinación y decisiones divergentes sobre problemas comunes dentro de la misma organización.

En este sentido, desde las técnicas del análisis de discrecionalidad se aportan soluciones a esta problemática y se contribuye a establecer el balance entre centralizar y descentralizar. Partiendo de esto se debe establecer dentro de las organizaciones los procesos misionales y los procesos de apoyo, de acuerdo con la misión principal que tiene la entidad. Los procesos de apoyo son los que permiten que un proceso misional se lleve a cabo, sin embargo, dependiendo de su grado de interrelación se puede pensar en dar mayor autonomía y descentralizar el proceso de apoyo, o centralizarlo. En este sentido, la Guía para la Implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) desarrollado por la Veeduría Distrital (Veeduría Distrital de Bogotá, 2007) afirma que si se cumplen 3 condiciones se debe adoptar por un esquema descentralizado en donde el proceso misional se hace cargo de su proceso de apoyo, de lo contrario, el proceso de apoyo puede ser compartido por varios procesos misionales. Las 3 condiciones son:

- a) Si el proceso de apoyo es clave para el éxito del proceso misional
- b) Si la realización concreta del proceso de apoyo tiene características particulares del proceso misional
- c) Si la demanda del proceso misional por el proceso de apoyo es alta

Cuando se decide por descentralizar un proceso de apoyo se puede presentar falencias en el control y coordinación, por lo tanto, este mismo documento establece un mecanismo de cohesión que consta de varias estrategias que ayudarán a afrontar este problema: formulación de políticas desde el nivel central; establecer indicadores que permitan la identificación del logro de

los compromisos adquiridos y que a partir de éstos sean asignados los recursos; conformación de comités en donde se discutan casos específicos; establecer manuales y formatos estandarizados.

Por otra parte, desde la investigación de operaciones y la utilización de los modelos matemáticos del mismo, se otorgan herramientas para la toma de decisiones que pueden ser utilizadas en la administración pública para obtener información útil y resolver un problema concreto. A través de modelos matemáticos se representan problemas reales y se buscan soluciones óptimas a través de criterios establecidos. Algunas de las contribuciones están relacionadas con eficiencia en procesos a través de optimización de recursos, simulación de escenarios, evaluación de oportunidades de mejoramiento a través de simulaciones, modelos probabilísticos para capturar el comportamiento de los procesos, entre otros.

Con la aplicación de estas herramientas dentro de una organización se construye una base técnica que tiene en cuenta la interrelación de muchas variables, incrementando la posibilidad de tomar mejores decisiones, más informadas y no hacerlo de manera intuitiva. Adicionalmente, se puede mejorar la coordinación entre los diferentes actores en una organización al tener en cuenta en los análisis las diferentes variables, componentes y dependencias involucradas. Así mismo, mejora el control de la organización al implementar instrumentos de monitoreo y seguimiento y el desempeño de la misma, al buscar procesos que permitan que opere con costos más bajos, disminuyendo ineficiencias y aumentando la coordinación.

Finalmente, desde la Teoría de Sistemas se estudia cualquier fenómeno de manera sistémica, abordando la realidad en forma general y observando las interrelaciones entre los diferentes elementos de una organización y el contexto en el que se desenvuelve como un todo y no analizando por separado cada una de sus partes.

En los contextos complejos en los que se desenvuelven las organizaciones públicas, la teoría de sistemas ofrece herramientas para la explicación de fenómenos reales y poder hacer predicciones sobre el comportamiento del mismo. Uno de estos desarrollos es la cibernética que se basa en el principio de retroalimentación. En este sentido, la organización es vista como un sistema que se desarrolla por procesos internos de comunicación, en donde es muy importante el control y la retroalimentación que surge de todos los elementos que componen el sistema, se habla en este sentido que las organizaciones se auto-organizan y se auto-regulan y de aquí surge la idea de mejoramiento continuo en una organización.

De estos aportes nace la concepción de ver todo proceso como un ciclo que se retroalimenta. En este sentido, se debe medir la productividad, identificar factores de ineficiencia y hacer planes de mejoramiento para posteriores ciclos del proceso. La implementación de planes de mejoramiento se basa en una cultura de medición y evaluación constante en donde modelos cuantitativos son herramientas útiles para medir ineficiencias, pérdidas, variaciones y demás variables entre los diferentes procesos o proyectos que se ejecuten.

Con estos conceptos generales de la teoría de las organizaciones, que son utilizados por las organizaciones privadas, se pueden tener herramientas que también podrían ser útiles en la necesidad de mejorar procesos y hacer más eficiente la gestión pública.

### **3. El Gasto en Defensa y Seguridad en Colombia**

Por más de cincuenta años, Colombia se vio afectada por un conflicto interno, obligando a la nación a adoptar una serie de medidas encaminadas a hacer frente de manera contundente a esta situación. Una de estas medidas fue fortalecer el presupuesto asignado al sector Defensa y Seguridad, esfuerzo que se refleja, a partir del año 1992 cuando se presentó un cambio estructural que produjo una variación significativa en la pendiente de la serie, lo que permite afirmar que “a partir de esa fecha los gobiernos decidieron gastar más en defensa y seguridad y han incrementado el GDS (gasto en defensa y seguridad) a una tasa más alta que en el pasado” (Cárdenas , Cadena, & Caballero, 2005, p. 4). Adicionalmente, a partir del año 1997 también se dio un fortalecimiento del presupuesto asignado al sector producto de recursos provenientes de los bonos para la seguridad (Giha, Soto, & Riveros, 1999). Los siguientes esfuerzos presupuestales se dieron en el período 2002 – 2014 de manera constante durante los tres períodos presidenciales contenido en ese lapso de tiempo, durante el cual se recaudaron y asignaron al sector los recursos provenientes del impuesto al patrimonio.

Ahora bien, además de los recursos de la nación que recibe el sector defensa, no se pueden desconocer otras fuentes de financiación como aquellos apoyos de carácter territorial y para equipos menores que el sector recibe como aportes de alcaldías y gobernaciones, los adquiridos producto de convenios con empresas nacionales, especialmente las del sector minero energético, y los recursos de cooperación internacional, siendo el de mayor impacto, el denominado Plan Colombia (PC) vigente desde el 2000. El PC estableció el marco institucional de cooperación bilateral entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de Colombia para: i) fortalecer las capacidades operacionales de la Fuerza Pública contra la cadena de producción del narcotráfico y la lucha contra los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML);

ii) apalancar una estrategia de protección y asistencia social que permitiera fortalecer las condiciones económicas y sociales de los colombianos; iii) y coadyuvar a los procesos de Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR) junto con las reformas judiciales que estaban en curso en Colombia (Departamento Nacional de Planeación, 2016). En este sentido, y para llevar a cabo una evaluación completa del impacto del inventario militar en uso, deberán sumarse los equipos previamente adquiridos al período de análisis, así como aquellos recibidos producto de las otras fuentes anteriormente mencionadas; sin embargo, cabe mencionar que los impactos en términos de sostenimiento de estos apoyos, especialmente de los que provienen del PC no serán objeto de estudio, toda vez que inicialmente fueron asumidos por el gobierno de los Estados Unidos y una vez Colombia tuvo que comenzar a asumir estos costos, se recurrió a los recursos provenientes de los impuestos al patrimonio, incluidos en el período de estudio.

De igual manera, es importante aclarar que no se cuenta con la información detallada sobre las adquisiciones que se han llevado a cabo en el marco de la cooperación. A esto se suma que al ser el PC una fuente externa al PGN, cuya asignación es variable y cuyo porcentaje de participación para el sector Defensa y Seguridad ha disminuido con el tiempo, no puede ser tomada en cuenta como fuente de financiación para el sostenimiento futuro de las adquisiciones realizadas.

Es importante mencionar que se toma como período de análisis para el presente documento, los datos correspondientes a los años 2002 – 2014 teniendo en cuenta que fueron los grandes esfuerzos presupuestales más recientes destinados al sector que se destinaron a adquisición de nuevas capacidades, dado que los aumentos de recursos en períodos anteriores se destinaron a financiar un reajuste salarial a las miembros de la Fuerza Pública, consecuencia de lo estipulado en la Ley 4 de 1992 (González & Posada, 2001) y los recursos provenientes de los

bonos de seguridad de 1997 se orientaron principalmente a la recuperación de capacidades operacionales, entendido como mantenimientos y modernización de equipos.

En el marco de Plan Quinquenal para la Fuerza Pública 1992-1996 se propuso:

Elevar la remuneración y la dotación de las fuerzas, con el propósito de incrementar su eficacia. Se efectuará una readecuación de la escala salarial de los oficiales y suboficiales y agentes de la Fuerza Pública tendiente a racionalizar el sistema de primas, y a corregir las diferencias salariales que actualmente existen entre los grados (Departamento Nacional de Planeación, 1991, p.16).

En este sentido, se expidió la Ley 4 de 1992 que en su artículo 13 menciona que se establecerá una escala gradual porcentual para nivelar la remuneración del personal activo y retirado de la Fuerza Pública y con lo cual se implementó

Una prima porcentual de actualización sobre la asignación básica devengada por Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, la cual tuvo el carácter de temporal y su vigencia fue dispuesta hasta que se consolidara la escala gradual porcentual con el fin de nivelar la remuneración de los servidores activos y retirados (Consejo de Estado, 2012).

Esta prima tuvo vigencia hasta 1996, cuando se expidió el Decreto 107 de 1996 que consolidó la escala gradual porcentual para la remuneración del personal.

Por su parte, en 1997 se llevó a cabo un plan de fortalecimiento en el Ministerio de Defensa con los recursos provenientes de los bonos de seguridad que fueron autorizados a través de la Ley 345 de 1996. Estos recursos se “utilizaron para recuperar la capacidad operativa

perdida en años anteriores ante insuficiencias presupuestales” (Ministerio de Defensa Nacional, 1999, p. 64). Entre las más importantes inversiones se encuentran incremento de cargas básicas para armas, adquisición de fusiles Galil, de armamento y munición, mejoramiento de la red de comunicaciones, mejoramiento de las unidades de Infantería de Marina, recuperación de aeronaves de la Fuerza Aérea, reconstrucción de estaciones de Policía, entre otros.

En este sentido, teniendo en cuenta el objeto del presente documento, el reajuste salarial, el mantenimiento de equipos e infraestructura y la adquisición de elementos consumibles y armamento de campaña no corresponde a un gasto en equipos estratégicos para la defensa y seguridad de la Nación. Por su parte, con los recursos extraordinarios provenientes del impuesto al patrimonio que se dieron desde el año 2002 se adquirieron nuevas capacidades y se fortalecieron existentes, con la adquisición de equipos, modernización de otros, construcción de infraestructura e incremento de pie de fuerza, inversiones que se detallarán más adelante.

Por todo lo anterior, se quiere analizar si dentro del proceso de planeación para la asignación de los recursos provenientes del impuesto al patrimonio se tuvo en cuenta las implicaciones presupuestales futuras y lograr contribuir con el principio de *Programación Integral* que rige el sistema presupuestal de la Nación, esto es, “contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para la ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes” (Presidencia de la República de Colombia, 1996). Así mismo, financiar adquisiciones importantes en equipo militar con un impuesto transitorio, que no garantiza los recursos necesarios para el sostenimiento futuro de los mismos, no estaría contribuyendo con la garantía de la sostenibilidad financiera en el marco de la teoría de la NGP, la cual persigue la

creación de una administración eficiente y ágil que pueda adaptarse a las necesidades de los ciudadanos, sin que ello se traduzca en un incremento de la presión fiscal (García, 2007).

En este sentido, y teniendo en cuenta que el presupuesto de cualquier entidad es el instrumento más importante para la gestión e implementación de su política pública, toda vez que constituye el mecanismo por medio del cual se asignan los recursos a las operaciones necesarias para cumplir con su misionalidad, en el presente capítulo se realizará una descripción de las medidas de financiación del sector Defensa y Seguridad para el período 2002-2014, de los logros alcanzados con su gestión y una visión general de sus implicaciones en el mediano y largo plazo.

Se revisará el comportamiento del gasto en Defensa y Seguridad, destinado al desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Capacidades por medio de las cuales se asegura el cumplimiento de su mandato constitucional, como garantes de “la defensa de la soberanía, independencia e integridad del territorio nacional y del orden constitucional” (Const., 1991, art. 217), así como “el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz” (Const., 1991, art. 218).

Así mismo, se realizará un primer acercamiento, de manera general, al análisis de la sostenibilidad financiera de las decisiones de inversión tomadas en la administración de los recursos provenientes de rentas temporales, que permitieron la financiación de los procesos de fortalecimiento mencionados. Entendiendo por sostenibilidad la capacidad de una iniciativa de mantener un adecuado flujo de recursos financieros para así garantizar la continuidad de los efectos esperados (Mokate, 2001).



Específicamente se desarrollan cuatro secciones, la primera describe las generalidades del gasto en sector Defensa y Seguridad desde 2002 hasta 2014, período de tiempo en el que se contó con fuentes de financiación extraordinarias, se analiza el comportamiento de este gasto y su composición. En la segunda sección, se realiza una descripción de las decisiones de inversión tomadas en los diferentes períodos presidenciales, describiendo las adquisiciones en el marco de las políticas vigentes para cada período. En la tercera sección, se exponen los mecanismos de planeación y asignación de recursos utilizados en el presupuesto del sector, para el mismo horizonte de tiempo, analizando sí los mismos contribuyen con la visión de sostenibilidad en los procesos de toma de decisiones en el sector. Y, por último, se hace una revisión de las experiencias internacionales en el marco de la implementación de herramientas provenientes de la teoría de la Nueva Gestión Pública.

### **3.1 Generalidades del Gasto en el Sector Defensa y Seguridad**

Antes de entrar en el detalle del comportamiento del presupuesto del sector, su composición y características, es relevante tener en cuenta ciertas apreciaciones iniciales para entender los aspectos del gasto en el sector que se abarcarán a lo largo del presente documento.

1. El sector Defensa y Seguridad se compone de diferentes instituciones que se clasifican en lo que se conoce como sector central y sector descentralizado. El primero conformado por las Fuerzas Militares (Ejército Nacional, Armada Nacional y Fuerza Aérea Colombiana) en cabeza del Comando General de las FF.MM., la Policía Nacional, la Unidad de Gestión General (Ministerio de Defensa), las Direcciones de Sanidad de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, la Dirección General Marítima y la Dirección del Centro de Rehabilitación Integral. El segundo conformado por los nueve

establecimientos públicos del Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED). Dentro de los cuales están las empresas que prestan apoyo logístico: la Agencia Logística de las Fuerzas Militares (ALFM) y el Fondo Rotatorio de la Policía. Las empresas de servicios sociales: Instituto de Casas Fiscales del Ejército (ICFE) y el Hospital Militar. Las entidades orientadas al servicio al retirado: Caja de retiro de las FF.MM. (CREMIL) y la Caja de sueldos de retiro de la Policía (CASUR). Las empresas de apoyo a la seguridad: la Defensa Civil Colombiana y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada; y por último el Club Militar.

2. Los recursos que se le asignan al sector hacen parte del Presupuesto General de la Nación (PGN) y corresponden a un presupuesto de gastos, orientado a cubrir gastos de funcionamiento y gastos de inversión. En promedio anualmente, para el período analizado se ha destinado un 90,14% para funcionamiento y un 9,86% para inversión.
3. El presupuesto del sector para el período de análisis se financió con aportes de la Nación y recursos propios. Dentro de los aportes Nación se encuentran:
  - i. **Recursos corrientes** que provienen de rentas no ocasionales, tributarias y no tributarias; impuestos, tasas, multas, contribuciones y otros ingresos no tributarios. Estos recursos son utilizados dentro del sector principalmente para financiar gastos de funcionamiento.
  - ii. **Otros recursos del tesoro** que hacen parte de los recursos de capital de la Nación, que corresponden a ingresos de carácter ocasional, diferentes a recursos de crédito externo y donaciones. Estos recursos son de libre disponibilidad y dentro del sector son utilizados principalmente para financiar gastos de inversión.

- iii. **Los Fondos Especiales** adscritos al sector Defensa y Seguridad, que son fondos sin personería jurídica, que administran y controlan los ingresos que recaudan las unidades del sector central del Ministerio de Defensa, provenientes de contraprestaciones específicas obtenidas por actividades desarrolladas por dichas entidades. Específicamente se cuenta con:
- a. Los Fondos Internos del sector Defensa y Seguridad, fundamentados en el artículo 3 del Decreto 2350 del 3 de diciembre de 1971, por medio del cual se autoriza la constitución de fondos internos en la Unidad de Gestión General, el Comando General de las Fuerzas Militares, las Fuerzas Militares y la Dirección General de la Policía Nacional. En estos fondos se incluyen los recursos provenientes del fomento docente, derechos de matrículas en liceos, colegios e institutos de formación regional y universitaria, venta de productos agrícolas, confecciones en los talleres de intendencia, alquiler de polígonos, contratos interadministrativos de vigilancia con empresas de explotación de petróleo, explotación de actividades agropecuarias y mineras en predios militares, donaciones, bonificaciones, de ingresos de fondos de seguridad local de distintos municipios y departamentos, así como recursos del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON) y otros dineros que ingresen a las unidades ejecutoras del Ministerio de Defensa Nacional por conceptos diferentes a las partidas ordinarias del PGN.
  - b. El Fondo de Salud de las FF.MM. y la Policía Nacional, de acuerdo con el Decreto 1795 de 2000 y la Ley 352 de 1997, dentro de los cuales se administran los recursos provenientes de cotización de afiliados y aportes patronales por parte del Estado, aportes de la Nación, los aportes del Presupuesto Nacional con destino al respectivo

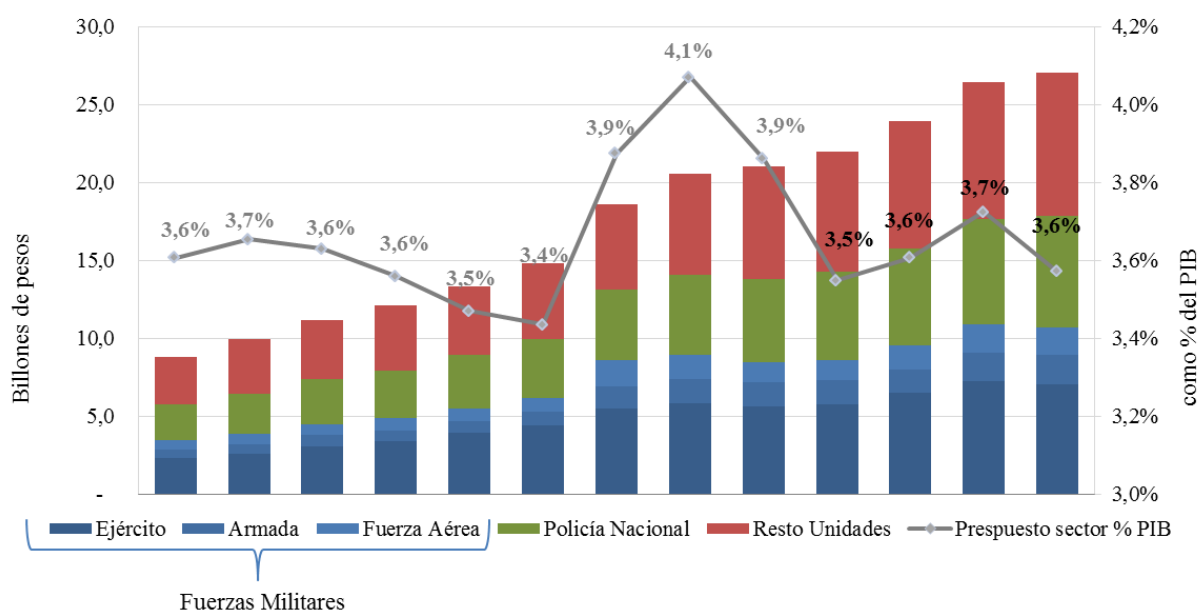
Subsistema, ingresos por pagos compartidos y cuotas moderadoras realizados por beneficiarios del subsistema de salud y recursos derivados de la venta de servicios.

- iv. El Fondo de Defensa Nacional, reglamentado mediante la Ley 633 de 2000, por medio del cual se administran los recursos generados por el recaudo que realiza el Ministerio de Defensa Nacional por concepto de la cuota de compensación militar, mora, multas y sanciones, donaciones y la venta de activos de propiedad del Ministerio de Defensa Nacional.
- v. Adicionalmente, para el período analizado el sector Defensa y Seguridad se vio beneficiado por rentas temporales que, si bien hacen parte de los ingresos corrientes de la nación y por lo tanto están dentro del PGN, en esencia se constituyeron como un mecanismo de financiación excepcional, conocido como recurso extraordinario.
  - a. Para el período 2002-2006 se creó, a través del decreto 1838 del 11 de agosto de 2002, un impuesto especial destinado a atender los gastos para preservar la seguridad democrática.
  - b. Para el período 2007-2010 se modificó el estatuto tributario a través de la Ley 1111 del 27 de diciembre 2006, que en su capítulo II creó el impuesto al patrimonio para los años 2007, 2008, 2009 y 2010.
  - c. Para el período 2011-2014 se modificó de nuevo el estatuto tributario a través de la Ley 1370 de 2009, creando un nuevo impuesto al patrimonio.

Adicionalmente, el sector se financia a través de **ingresos propios** de sus Establecimientos Públicos, generados por la operación y ejercicio de la actividad para la cual se crearon.

Partiendo de las anteriores apreciaciones, y como se puede observar en la Gráfica 1, en términos nominales el presupuesto del sector ha tenido una tendencia creciente de manera proporcional entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, con variaciones nominales promedio de 10,3% para las Fuerzas Militares y 10,1% para la Policía Nacional para el período 2002-2014. Por otra parte, en términos porcentuales respecto al PIB, los mayores niveles se alcanzaron en 2008 (3,9%), 2009 (4,1%) y 2010 (3,9%), para los demás años se mantuvo un nivel entre 3,4% y 3,7% del PIB.

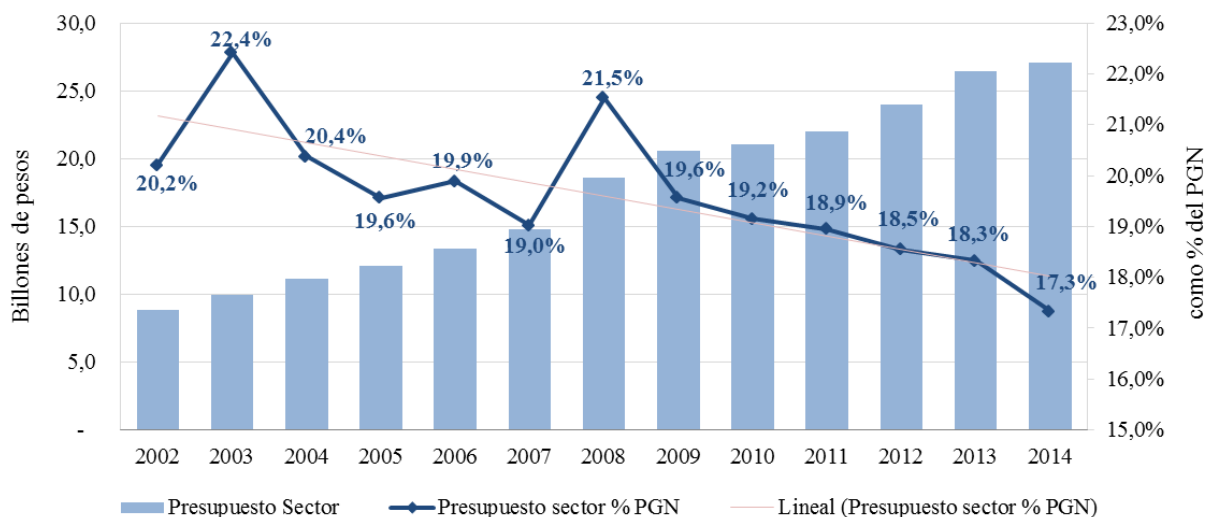
**Gráfica 1.** Composición del gasto por entidades principales 2002 – 2014



**Fuente:** Elaboración propia con información del MHCP (Planos SIIF)

Sin embargo, como se observa en la Gráfica 2, en relación al PGN, el presupuesto de defensa presenta una tendencia decreciente en el período evaluado, con incrementos considerables para los años 2003 y 2008.

**Gráfica 2.** Presupuesto del Sector Seguridad y Defensa como % del PGN



**Fuente:** Elaboración propia con información del MHCP (Planos SIIF e históricos -apropiaciones PGN)

Con lo anterior, al analizar el presupuesto del sector como porcentaje del PIB, se puede afirmar que en general el compromiso de la nación por fortalecer sus Fuerzas Militares y Policía Nacional fue sostenido en el tiempo; en promedio durante los 13 años de estudio fue el 3,7% del PIB. También se observa que durante el período comprendido entre los años 2008-2010, al sector le fue asignado una porción del PIB mayor al promedio asignado durante el período en estudio (3,9%).

Resulta importante mencionar que, al analizar la serie de crecimiento económico del país se observa que el período 2008-2010 fue una etapa donde la economía colombiana se vio afectada por la crisis económica mundial, lo cual se reflejó en que el crecimiento del PIB en 2008 se redujo significativamente, al pasar de un crecimiento real en 2007 del 6,9% a un crecimiento del 3,55% en 2008 (Banco de la República, 2015).

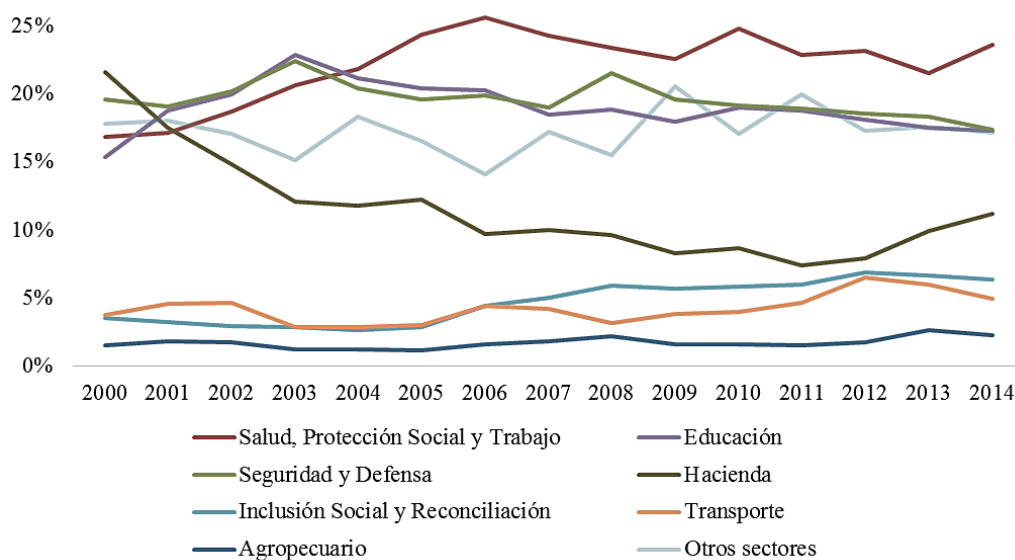
Así mismo, el año 2009 es el que presenta el crecimiento económico más bajo de toda la serie analizada; 1,65% creció con respecto al 2008. Para el año 2010 la economía colombiana

comenzó a presentar una recuperación, la tasa de crecimiento se ubicó en 3,97%. Lo anterior, lleva a reflexionar sobre la decisión del gobierno de turno de apoyar el gasto del sector Defensa y Seguridad en una época en el que el estado de la economía del país no atravesaba su mejor momento.

Por su parte, el sector representa un porcentaje importante de la destinación del PGN sin deuda, 19,6% en promedio para el período analizado, sin embargo, la serie presenta una tendencia decreciente, exceptuando los años 2003 y 2008.

Adicionalmente, como se observa en la Gráfica 3 el sector Defensa y Seguridad estuvo siempre entre los tres sectores con la mayor participación del PGN, estando muy cercano siempre al sector Educación, superados desde el 2004 por el sector Salud, Protección Social y Trabajo. Así mismo, si bien los sectores Transporte e Inclusión Social y Reconciliación han ocupado quinto y sexto lugar en el período analizado, estos reflejan una tendencia creciente mientras el sector Defensa y Seguridad decrece.

**Gráfica 3.** Presupuesto por sectores como % del PGN



**Fuente:** Cifras tomadas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2015

Por otra parte, en la Gráfica 4 se puede analizar el presupuesto del sector en términos tradicionales, es decir revisando el gasto por su uso; gastos destinados al funcionamiento y a la inversión. Así se observa que los gastos de personal y transferencias han representado en promedio el 70% del presupuesto del sector históricamente, constituyéndose en una inflexibilidad considerable. Esto se puede explicar en gran medida al tener en cuenta que las Fuerzas Militares y la Policía Nacional manejan esquemas de vinculación de personal uniformado que generan una carga prestacional durante la vida del personal, independientemente que éste se encuentre en servicio o no, y en muchos casos esta carga es heredable.

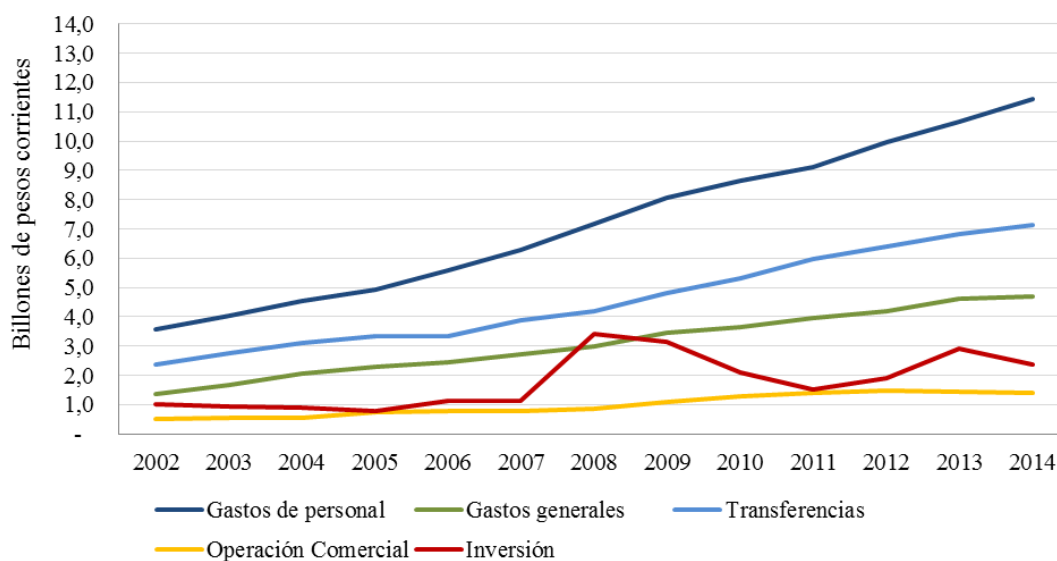
El efecto de una persona sobre el gasto trasciende su tiempo de servicio en la institución y genera un impacto directo en la sostenibilidad a largo plazo del gasto del sector. Específicamente, si se tiene en cuenta la expectativa de vida, que según cifras del DANE para el período 2010-2015 está en 70,95 años para los hombres, cada uniformado representa gastos durante 20 años de servicio, más los gastos en retiro durante aproximadamente 36 años adicionales<sup>3</sup>, sin tener en cuenta los años adicionales de las partidas prestacionales heredables. Adicionalmente, la planta de uniformados se reemplaza una vez salen de servicio, por lo cual el efecto acumulado es cada vez es mucho mayor.

---

<sup>3</sup> Tomando como supuesto que ingresan a la institución a los 18 años de edad.



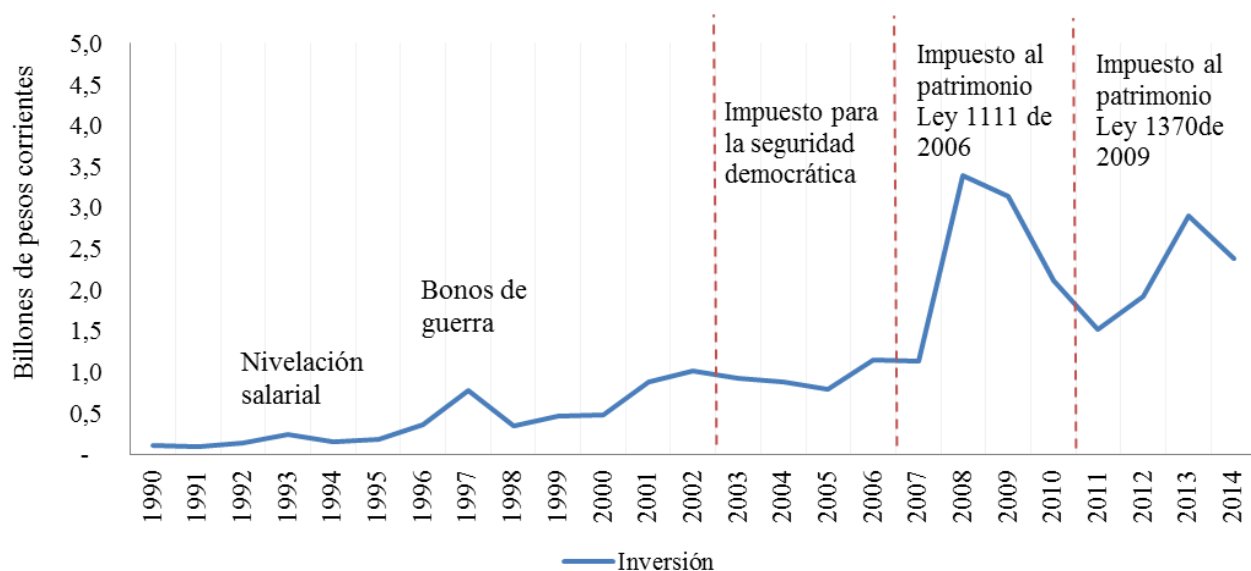
**Gráfica 4.** Composición del Presupuesto del Sector Defensa 2002 – 2014



**Fuente:** Elaboración propia con información del MHCP (Planos SIIF)

Por otra parte, se observa en la Gráfica 4 que el margen de maniobra para invertir en el sector es mínimo, en efecto el presupuesto de inversión ha representado en promedio tan sólo el 10% de participación entre 2002 y 2014, a pesar del fortalecimiento a través de los recursos provenientes de impuestos temporales durante este mismo período. Sin embargo, este tipo de esfuerzos presupuestales destinados al fortalecimiento de la inversión del sector no han sido exclusivos de los cuatrienios analizados, en efecto al revisar el comportamiento del presupuesto de inversión desde años anteriores se obtiene lo representado en la Gráfica 5.

**Gráfica 5.** Comportamiento Histórico del Presupuesto de Inversión

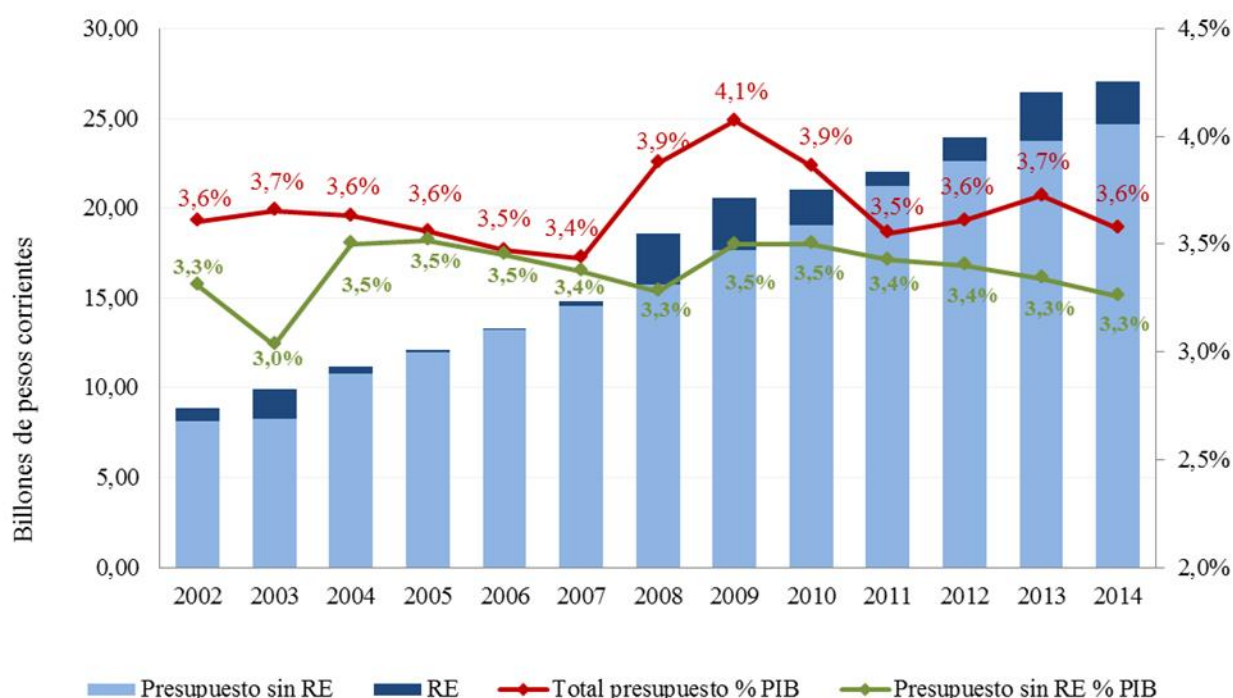


**Fuente:** Elaboración propia con información de MHCP (Planos SIIF) y de Giha, Soto, & Riveros, 1999

Como se puede observar, desde 1990 se han realizado varios esfuerzos presupuestales extraordinarios para fortalecer al sector Defensa y Seguridad, sin embargo, aquellos correspondientes al recaudo del impuesto al patrimonio dado al sector desde 2002 ha representado el mayor incremento en el presupuesto de gasto del sector desde 1926 (Giha, Soto, & Riveros, 1999). Por lo anterior, se tomó la decisión que este documento centrara su análisis a partir de 2002, analizando la sostenibilidad y los efectos generados por la financiación del gasto del sector Defensa y Seguridad con rentas temporales, teniendo como hipótesis inicial que usar una fuente de financiación temporal no solucionó el problema de financiación de mediano y largo plazo del sector sino, por el contrario, generó un gasto insostenible porque se realizaron grandes inversiones las cuales no cuentan con el mismo flujo de recursos para su sostenimiento futuro.

En la Gráfica 6 se puede observar que al descontar los recursos provenientes de los impuestos al patrimonio del presupuesto del sector entre 2002 y 2014 (recurso extraordinario), este presentó una tendencia decreciente, al analizarlo como porcentaje del PIB.

**Gráfica 6.** Participación del Recurso Extraordinario en el Presupuesto del Sector



RE : Recurso extraordinario

**Fuente:** Elaboración propia con información del MHCP (Planos SIIF)

Así mismo, cabe mencionar que si bien, en esencia estos recursos se destinaron principalmente a financiar la inversión, también una parte considerable se utilizó para fortalecer los gastos de funcionamiento, como se muestra en la Tabla 2.

**Tabla 2.** Recursos extraordinarios por tipo de gasto

Cifras en billones de pesos corrientes

Período	Inversión	Funcionamiento	Total	% Inversión	% Funcionamiento
2002-2006	1,00	2,03	3,03	33,0%	67,0%
2007-2010	5,64	2,53	8,17	69,1%	30,9%
2011-2014*	4,23	2,97	7,20	58,8%	41,2%

\*En este período se incluyen \$204,9 mil millones de 2015 provenientes del impuesto al patrimonio

**Fuente:** Elaboración propia con información del Ministerio de Defensa<sup>4</sup>

Haber utilizado parte del recurso excepcional para financiar gastos de funcionamiento lleva a concluir que el sector tenía un déficit acumulado en este rubro. Situación que puede verse agravada por las nuevas inversiones realizadas entre 2002 y 2014, que traen consigo mayor presión en estos gastos para su mantenimiento y sostenimiento futuro. Por lo anterior, se hace necesario estudiar las implicaciones que se generarán en el mediano y largo plazo de la decisión de realizar inversiones adicionales financiadas con el recurso extraordinario.

Un aspecto para tener en cuenta con el fin entender el comportamiento del gasto del sector es, como se mostró en la Gráfica 4, que el nivel de inflexibilidad del presupuesto es altamente considerable, lo cual se ve reflejado en un gasto promedio entre el 2002-2014 del 40,9% en gastos de personal y 26,1% en transferencias, esto es, gastos por nóminas, pensiones, asignaciones de retiro y cesantías. Por su parte, en promedio un 17,5% se ha destinado a gastos generales, el 5,6% a operación comercial y tan sólo un 10% en inversión. La inflexibilidad presupuestal en la gestión pública es uno de los problemas que pretende afrontar la teoría de la NGP, a través de la aplicación de principios, técnicas y métodos de la gestión empresarial que buscan hacer más eficiente el gasto y lograr ahorros que permitan tener un presupuesto más

---

<sup>4</sup> Para el período 2002-2006 las cifras se tomaron de (Ministerio de Defensa Nacional, Audiencia Pública de Rendición de Cuentas 2002-2006, 2007); para el período 2006-2010 las cifras se tomaron de (Ministerio de Defensa Nacional, Fortalecimiento de las capacidades de la Fuerza Pública Recursos Extraordinarios 2007-2010, 2007) y para el período 2010-2015 las cifras se tomaron de (Ministerio de Defensa Nacional, 2014)

equilibrado. Sin embargo, se debe tener muy presente esta composición interna del gasto a la hora de analizar el tamaño adecuado del presupuesto del sector y tener en cuenta que, como lo señala Giha, Soto & Riveros (1999), “la reducción de costos en el sector sólo es posible si se efectúan cambios en el manejo del personal y en la administración de los recursos físicos” (p.164).

Sin embargo, el problema de inflexibilidad presupuestal no solo es un tema del sector Defensa y Seguridad, en efecto se ha constituido en un problema de la nación, comprometiendo la capacidad de administración de las entidades públicas para ejecutar sus planes de gobierno, amenazando con poner en peligro la estabilidad macroeconómica, favoreciendo el exceso de apropiaciones por parte de grupos de interés, y dificultando (1) la posibilidad de llevar a cabo ajustes en situaciones fiscales deficitarias y (2) la definición de prioridades. Todo esto favorece la duplicidad de erogaciones para un mismo fin y le resta transparencia al proceso presupuestal (Echeverry, Fergusson, & Querubín, 2004).

Por otra parte, sumado a la inflexibilidad que por los gastos de personal y transferencias se tiene en el sector defensa, el margen de maniobra en términos de inversión es también muy austero. Afirmación que se hace evidente al analizar el efecto que tuvieron las rentas temporales o recursos extraordinarios sobre este aspecto del gasto. La Tabla. 3 muestra el porcentaje que se hubiese destinado a inversión, en cada uno de los cuatrienios analizados, si se descontará el presupuesto proveniente de las rentas temporales que se destinó a inversión. Esto es, un 21,1%, 57,7% y 48,5% menos de inversión para los cuatrienios 2002-2006, 2006-2010 y 2010-2014 respectivamente<sup>5</sup>. Lo que quiere decir que, si no hubiese existido esta nueva fuente de

---

<sup>5</sup> Descontando la parte de estas rentas temporales que fue destinada para funcionamiento en cada uno de los cuatrienios.

financiación, no se hubiese podido destinar recursos para el fortalecimiento de las capacidades de la Fuerza Pública, a través de la adquisición de equipos, dados los bajos niveles de inversión con los que se habría contado.

**Tabla 3.** Efecto de las rentas temporales en los recursos de inversión

Cifras en billones de pesos

Período	Inversión sin RE (1)	RE de inversión (2)	Total Inversión (3)=(1)+(2)	% RE sobre la inversión (4)=(2)/(3)
2002-2006	3,74	1,00	4,74	21,1%
2007-2010	4,13	5,64	9,78	57,7%
2011-2014*	4,50	4,23	8,73	48,5%

*RE = Recurso Extraordinario*

\*En este período se incluyen \$204,9 mil millones de 2015 provenientes del impuesto al patrimonio

**Fuente:** Elaboración propia con información del Ministerio de Defensa

En este punto es importante retomar la inquietud sobre la planeación que se le dio a este gasto, teniendo en cuenta que, aunque el presupuesto de inversión es una pequeña porción del gasto del sector, para darle continuidad al funcionamiento de dichas inversiones, se generan cargas adicionales a futuro, que se suman a las obligaciones acumuladas y recurrentes del sector.

Dada las características expuestas del presupuesto asignado al sector Defensa y Seguridad, se hace necesario pensar en las implicaciones a futuro que conllevan las decisiones tomadas en el presente, toda vez que pequeños cambios tendrán afectaciones que, dada la inflexibilidad del presupuesto, pueden llegar a ser de magnitudes considerables atentando contra la sostenibilidad del gasto en Defensa y Seguridad.

En este sentido, y con el objetivo de entender las implicaciones en términos de sostenibilidad de las más recientes decisiones de inversión que fueron tomadas a partir de la ejecución de rentas temporales, en la siguiente sección de este capítulo se explica en detalle la

gestión realizada en cada uno de los períodos presidenciales, respecto a los recursos provenientes del impuesto al patrimonio y se hacen algunas preguntas que debieron ser consideradas en el momento de tomar las decisiones de inversión y que serán tratadas de corroborar en el siguiente capítulo, a partir del análisis de los impactos sobre el gasto futuro del sector de estas inversiones.

La sostenibilidad de las compras de equipo estratégico que realiza el sector Defensa y Seguridad es un punto muy importante dado que la adquisición de activos físicos, por ejemplo, equipos de defensa<sup>6</sup> para los que si bien en los primeros años de utilización sus proveedores pueden asegurar un stock inicial de repuestos y los niveles de mantenimiento requeridos son mínimos y cubiertos por los contratos de adquisición, tiene implicaciones en el mediano y largo plazo por el efecto de su operación y soporte. Efecto que representa entre el 60% y 80% del total de costos de propiedad y debe ser cubierto a lo largo de la vida útil de dichos activos (Kawauchi & Rausand, 1999). Así mismo, cuando la inversión implicó el fortalecimiento del pie de fuerza, se debe considerar los costos de equipamiento del personal, su manutención, salarios, primas, salud, entre otros costos, los cuales generan un impacto presupuestal acumulado como se mencionó anteriormente, de gran efecto en el largo plazo.

La revisión de estas consideraciones alrededor de la gestión de los recursos de las rentas temporales, atado a las fuertes inflexibilidades presupuestales a las que se enfrenta el sector Defensa y Seguridad, muestran la necesidad de realizar un análisis detallado de qué tan sostenible es el gasto del sector y además si su destinación ha respondido a eventos coyunturales o se ha enlazado claramente con la planeación a largo plazo del sector. Esto es, la planeación de cara a un estudio prospectivo de los retos futuros para los cuales se debe contar con mecanismos de respuesta, modulares y eficientes.

---

<sup>6</sup> Aeronaves, equipo marítimo y fluvial, vehículos blindados, armamento pesado (artillería)

Todo lo anterior, en el marco de las consideraciones que desde la teoría de la NGP se hacen y en donde se considera el presupuesto como un instrumento de mejoramiento de la gestión pública, el cual debe atender a tres objetivos fundamentales: contribuir a un funcionamiento ágil y riguroso de la administración; preservar la sostenibilidad financiera; y vigilar la eficiencia en la provisión de servicios (Ezquiaga, 2000).

### **3.2 Políticas de Defensa y Seguridad: Administración del Recurso Extraordinario**

Con el objetivo de focalizar el análisis, sin perder de vista las implicaciones en el presupuesto como un todo, se listan a continuación las diferentes estrategias utilizadas a lo largo de los períodos presidenciales 2002-2006, 2007-2010, 2011-2014 y se realiza un análisis preliminar y general de sus posibles implicaciones en términos presupuestales en el mediano y largo plazo, lo cual será retomado con mayor detalle en el capítulo siguiente.

Como ya se ha mencionado, en los tres períodos presidenciales objetos de este estudio el presupuesto del sector se vio apoyado con unas rentas temporales así:

- Entre 2002 y 2006 mediante el Decreto 1838 de 11 de agosto de 2002, se crea un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la Seguridad Democrática, en el cual se estableció como deber de las personas naturales y jurídicas contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones que permitieran salvaguardar el compromiso por la Seguridad Democrática. Esto como respuesta al Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional declarado por el Gobierno Nacional mediante decreto 1837 del 11 de agosto de 2002. Del recaudo obtenido con dicho impuesto especial se destinaron 3.03 billones de pesos adicionales al sector Defensa y Seguridad, con el objetivo de



enfrentar los actos perturbadores del orden público e impedir que sus efectos se extendiesen (Decreto 1838, 2002).

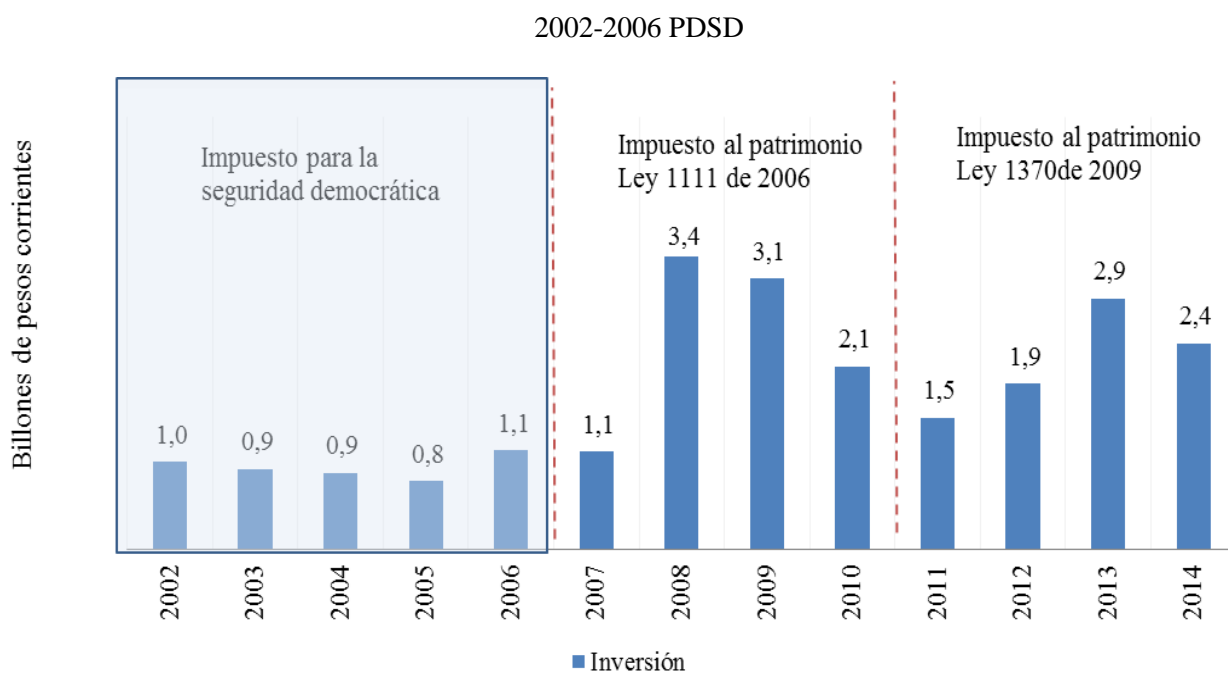
- En el cuatrienio siguiente, 2006 – 2010, por medio de la Ley 1111 del 27 de diciembre de 2006, se modificó el estatuto tributario creándose el impuesto al patrimonio a cargo de las personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho, contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta (Ley 1111, 2006). Así, 8.17 billones de pesos, provenientes del recaudo de ese impuesto, se destinaron mediante la aprobación del documento CONPES No. 3460 del 26 de febrero de 2007, a la consolidación de los logros obtenidos por el sector en la ejecución de la Política de Seguridad Democrática (CONPES 3460, 2007). Esto se dio partiendo de los importantes logros en términos operacionales obtenidos hasta ese momento, dentro de los que se destaca la reducción del homicidio en el país en un 40%, del secuestro extorsivo en un 83%, de actos terroristas en un 61% y de víctimas de secuestros en retenes ilegales en un 99% (Santos Calderón, 2007).
- Finalmente, en el período 2010-2014 se apoyó al sector con 7.2 billones de pesos, recursos extraordinarios provenientes del impuesto al patrimonio creado a través de la Ley 1370 de 2009, cuya destinación y uso surtió la aprobación necesaria ante las instancias de política fiscal, económica y social del país. Obteniendo el aval fiscal por parte del Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS en su sesión del 21 de noviembre de 2011 y la destinación al desarrollo de programas y proyectos de inversión fue declarada de importancia estratégica mediante el documento CONPES No. 3713 de 2011 (Ministerio de Defensa Nacional, 2014). Al igual que los recursos adicionales dados al sector en el cuatrienio 2006 – 2010, estos fueron destinados para

asegurar la irreversibilidad de los avances en el control territorial, la sostenibilidad de las capacidades estratégicas y el bienestar de los miembros de la Fuerza Pública (CONPES 3713, 2011).

Con el fin de revisar en detalle las inversiones que se hicieron con los recursos provenientes el impuesto al patrimonio a continuación se describen las principales adquisiciones, construcciones e incorporación de personal, en el marco de cada política sectorial. Adicionalmente, se describen los principales logros operacionales alcanzados en cada período.

### 3.2.1 Política de Seguridad y Defensa Democrática (PDSD)

**Gráfica 7.** Comportamiento histórico del presupuesto de inversión del sector fortalecimiento período



**Fuente:** Elaboración propia con información MHCP (Planos SIIF)

El primer mandato del presidente Álvaro Uribe Vélez se desarrolló en una de las épocas de auge del conflicto interno, en las que la situación de seguridad se hacía altamente compleja

por la acción de diferentes actores que amenazaban, de manera frontal y sostenida, la seguridad nacional, siendo los principales actores los grupos insurgentes FARC y ELN con presencia activa en gran parte del territorio nacional, estos grupos armados al margen de la ley (GAML) generaban sinergias en contra del gobierno, utilizando el secuestro, la extorsión, los homicidios, las masacres y el desplazamiento forzado como mecanismos de terrorismo y financiación de sus actividades criminales. Por otra parte, existía otro actor conocido como las autodefensas ilegales, que aunque disminuyeron su actuar y declararon una tregua unilateral en 2002 para iniciar negociaciones con el Gobierno, solo hasta 2003 iniciaron su proceso de desmovilización.

En este orden de ideas, la amenaza contra la seguridad por el accionar de los grupos insurgentes, FARC y ELN, constituía una fuerte y constante coerción a las libertades y derechos de la población. Razón por la cual la estrategia presidencial fue avanzar hacia el fortalecimiento del control territorial en tres etapas: recuperación, consolidación y mantenimiento de la presencia de la Fuerza Pública en el territorio nacional. Es en este sentido, se desarrolló la PDSD, como un “mecanismo de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, así como una herramienta fundamental en la recuperación del control territorial” (Vélez, 2008, párrafo 2).

La implementación de esa política llevó a obtener drásticas reducciones en indicadores como el homicidio común, pasando de un total de 28.837 homicidios en 2002, a 17.479 en 2006, así como el homicidio colectivo, que pasó de 115 casos y 680 víctimas a 37 casos y 193 víctimas y el número de secuestros totales que disminuyó drásticamente pasando de 2.882 en 2002 a 690 en 2006. En lo que respecta a la lucha contra el terrorismo la implementación de la PDSD también conllevó a logros considerables, reflejados en una disminución sustancial en los atentados terroristas, pasando de 1.645 casos en 2002 a 646 en 2006. (Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales, 2015). Igualmente, se generó una disminución en las

voladuras de torres de energía, pasando de un total de 483 voladuras en 2002 a 241 en 2006 (Ministerio de Defensa Nacional, 2007). Los delitos que atentan contra la seguridad ciudadana mostraron también una importante disminución en los temas relacionados con el hurto de vehículos y entidades financieras y la piratería terrestre (Vélez, 2008). El hurto a vehículos pasó de 30.227 casos en 2002 a 19.814 en 2006; el hurto a entidades financieras de 257 en 2002 a 92 en 2006 y la piratería terrestre de 1.436 casos en 2002 a 674 en 2006.

Del mismo modo los resultados operacionales de la Fuerza Pública fueron muy fructíferos, presentándose en el período 2002-2006 27.898 capturas de miembros de grupos subversivos y 9.668 subversivos abatidos, 12.100 capturas de miembros de autodefensas, 1.424 bajas y 3.527 personas desmovilizadas (Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales, 2015). Sumado a los resultados de este último indicador, dentro de la PDSD el Gobierno procuró avanzar hacia la reconciliación y reparación, para lo cual financió los programas de desmovilización y reintegración a la vida civil, y los programas de atención a las víctimas de la violencia, con énfasis en la población afectada por el desplazamiento forzado (Vélez, 2008). Si bien estos resultados se dieron de la mano de aumentos significativos del pie de fuerza y una disminución en las bajas de miembros de la Fuerza Pública, pasando de 699 en 2002 a 594 en 2006, la cantidad de heridos de la Fuerza aumentó, pasando de 1.537 en 2002 a 1.699 en 2006 (Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales, 2015).

En términos presupuestales, la focalización de esfuerzos que conllevaron a obtener los logros anteriormente mencionados, incluyó entre otros, la aprobación del primer flujo de recursos adicionales al presupuesto recurrente del sector. Fue así como se designaron 3.03 billones de pesos al sector Defensa y Seguridad, que permitieron desarrollar el denominado *Plan Choque*. En ese plan se tomaron decisiones de inversión encaminadas a fortalecer dos estrategias

de la PDSO, el control territorial y la protección de la población, estas inversiones se materializaron en los siguientes aspectos que se tomaron del documento de Audiencia Pública de Rendición de Cuentas 2002-2006 del Ministerio de Defensa y del Boletín de seguimiento consolidación de la paz del DNP:

- Aumento del pie de fuerza, en aproximadamente 59.901 uniformados. Personal con el cual, se activaron cerca de 500 pelotones de soldados campesinos que cubrieron 598 municipios, activación de 9 Brigadas Móviles, 5 Batallones de Alta Montaña y 13 agrupaciones de Fuerzas Especiales Antiterroristas Urbanas.
- Adquisición de 25 aeronaves ligeras de combate, 1 avión de inteligencia, 12 helicópteros de instrucción y 8 helicópteros de asalto.
- Repotenciación<sup>7</sup> de vehículos blindados de caballería, el fortalecimiento del mantenimiento de su armamento mayor y la adquisición y mantenimiento de equipos de ingenieros<sup>8</sup>.

Dotación de medios de movilidad y apoyo táctico como helicópteros, aviones, buques tipo nodriza y plataformas de inteligencia lo cual permitió una mayor sostenibilidad de las operaciones militares de control territorial. De igual forma, como contribución a las estrategias para la protección de la población, se tomaron decisiones de inversión materializadas en:

- La construcción de un hospital nivel III en Tolemaida
- El fortalecimiento del pie de Fuerza de la Policía Nacional con la incorporación de 2.500 uniformados para la policía de carreteras.

---

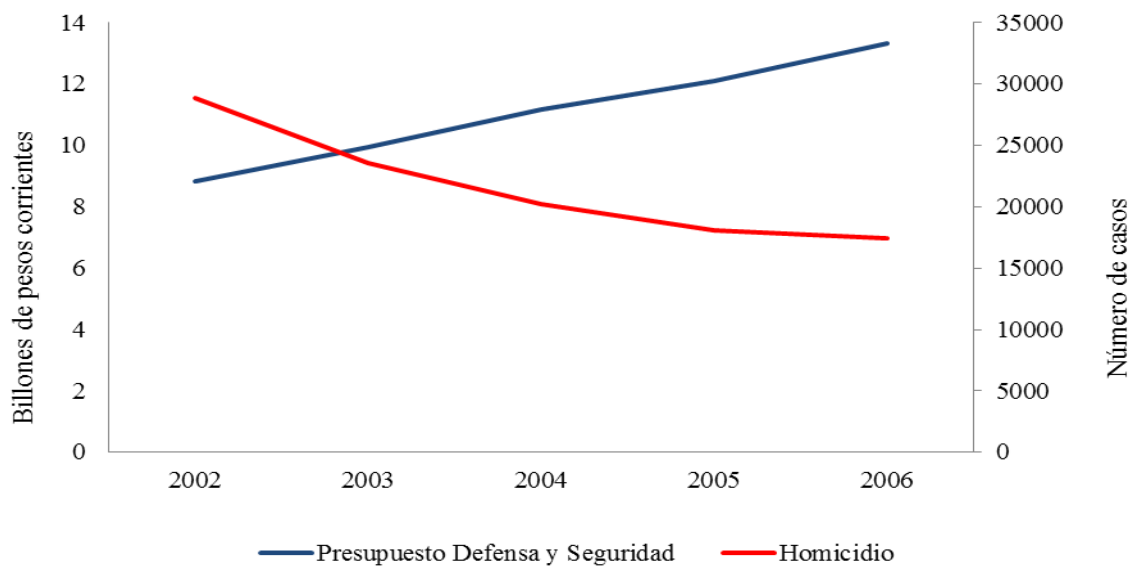
<sup>7</sup> Entendida como la actualización de equipos de fabricación antigua, respecto al momento del tiempo en que se repotencian, o la mejora de algunos de sus componentes, para potenciar su funcionalidad.

<sup>8</sup> Constituido principalmente por maquinaria amarilla.

- La construcción de 157 estaciones, 10 escuadrones antidisturbios – ESMAD y 57 escuadrones móviles de carabineros –EMCAR.
- La activación del programa presidencial de recompensas en 2005.
- Creación de 4 grupos GAULA.

Con estas inversiones se lograron los resultados operacionales mencionados anteriormente, entre los cuales se mencionó una reducción del 39% en los casos de homicidio entre 2002 y 2006, estadística de suma relevancia dado “constituye uno de los indicadores más completos, comparables y precisos para medir la violencia” (UNODC, 2013). A continuación se puede observar la relación entre el aumento del gasto en Defensa y Seguridad para el período 2002-2006 y la reducción del homicidio.

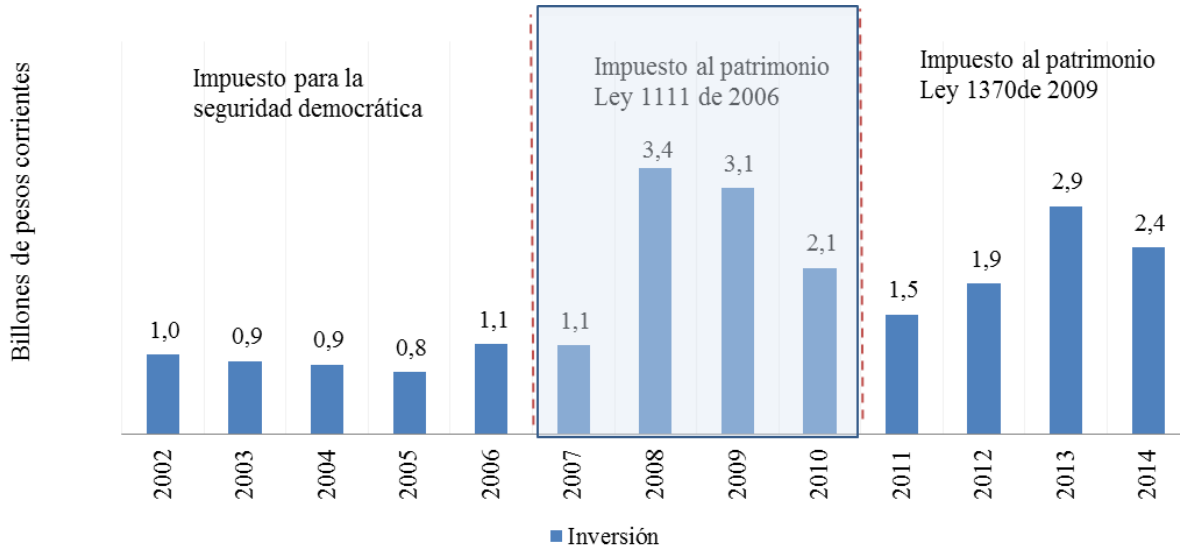
**Gráfica 8.** Presupuesto en Defensa y Seguridad vs casos de homicidio 2002-2006



**Fuente:** Elaboración propia con información MHCP y MinDefensa

### 3.2.2 Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD)

**Gráfica 9.** Comportamiento histórico del presupuesto de inversión del sector - Fortalecimiento período 2006-2010 PCSD



**Fuente:** Elaboración propia con información MHCP (Planos SIIF)

En el período 2006 – 2010, se inicia una etapa de consolidación de la PCSD, en gran parte, por la misma continuidad que tuvo el mandato presidencial después de una serie de modificaciones constitucionales dadas entre 2004 y 2005 que permitieron la reelección presidencial. En este sentido, se creó e implementó la PCSD, esta política inicia en un entorno de intimidación inminente a la seguridad de la población, que se dio esencialmente por la adaptación de las amenazas a las nuevas circunstancias. Por una parte, la reacción de los GAML al verse disminuidos en su capacidad de enfrentamiento frontal, sumado al logro por parte del Estado de controlar gran parte del territorio nacional, convergieron en un proceso de transición del accionar de estos grupos a una guerra de guerrillas, esto es, un accionar disperso e irregular que aumentó la complejidad de las redes delincuenciales; por ejemplo, el surgimiento de múltiples carteles del narcotráfico que utilizaban como estrategia promover los cultivos ilícitos en pequeñas áreas de difícil acceso y camuflados con cultivos legales. Además, el proceso de

desmovilización de las autodefensas ilegales, que inició en el 2003, generó una mutación de esta amenaza, llevando a la formación de grupos de crimen organizado conocidos como Bandas Criminales (BACRIM).

En ese punto la Fuerza Pública avanzó articuladamente con las demás instituciones del Estado, a través de una estrategia de consolidación del control territorial en tres fases: control, estabilización y consolidación. Para lo cual, la Fuerza Pública también evolucionó para hacer frente al nuevo escenario, entre otras, con la creación de la Jefatura de Operaciones Especiales Conjuntas (JOEC) como una instancia para centralizar las fortalezas en inteligencia de la Fuerza Pública y realizar operaciones de alto impacto estratégico. Adicionalmente, mantuvo una actitud ofensiva contra las amenazas y fortaleció sus estrategias de acercamiento a la ciudadanía con un programa de redes y cooperantes.

Estrategias que generaron nuevos logros contra la criminalidad y violencia, así como resultados operacionales dicientes, que si bien no fueron tan drásticos como los del cuatrienio inmediatamente anterior, en esencia por una clara reducción de la amenaza, también reflejan un accionar efectivo de la Fuerza Pública. Es así como se mantuvo la tendencia decreciente en indicadores como el homicidio común, llegando a 15.459 casos en 2010 es decir una reducción del 11,56% respecto a 2006; las víctimas de homicidio colectivo también disminuyeron en un 5,18% con respecto al 2006, alcanzando 183 víctimas; el número de secuestros totales disminuyó, llegando a 262 casos, es decir una reducción del 59,13% (Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales, 2015).

En cuanto a los atentados terroristas, estos disminuyeron en 26,93%, al registrarse 472 casos en 2010. Sin embargo, esta misma tendencia decreciente no se mantuvo para algunos indicadores de los delitos que afectan la seguridad ciudadana, específicamente el hurto de



vehículos y a personas aumentaron 8,22% y 12,39% respectivamente, en relación a 2006. Por su parte, el hurto a entidades financieras y la piratería terrestre mantuvieron una tendencia decreciente (Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales, 2015).

Así mismo, los resultados operacionales de la Fuerza Pública, aunque en principio fueron menores a los obtenidos en el cuatrienio anterior, no se puede afirmar que fueron menos efectivos, toda vez que no se conoce a ciencia cierta la reducción<sup>9</sup> en términos poblacionales de la amenaza. Se presentaron 9.953 capturas de miembros de grupos subversivos, 4.351 subversivos abatidos, 10.574 capturas de miembros de BACRIM, 1.114 integrantes de estas organizaciones dados de baja y 220 desmovilizados individuales de las autodefensas, con lo cual, desde el final de dicho cuatrienio, las autodefensas se consideraron como una amenaza totalmente neutralizada.

Además, en este período el esfuerzo por contrarrestar las amenazas contra la seguridad se vio respaldado nuevamente con la inyección de 8,17 billones de pesos, provenientes del impuesto al patrimonio. Con su ejecución se tomaron una serie de medidas, listadas a continuación y que se tomaron del libro “fortalecimiento de las capacidades de la Fuerza Pública Recursos Extraordinarios 2007-2010” del Ministerio de Defensa:

- Creación de nuevas unidades del Ejército Nacional en zonas estratégicas entre las que se encuentran 3 brigadas móviles, 3 batallones de infantería, 2 batallones de ingenieros, 4 compañías móviles de ingenieros, 4 compañías antiexplosivos.

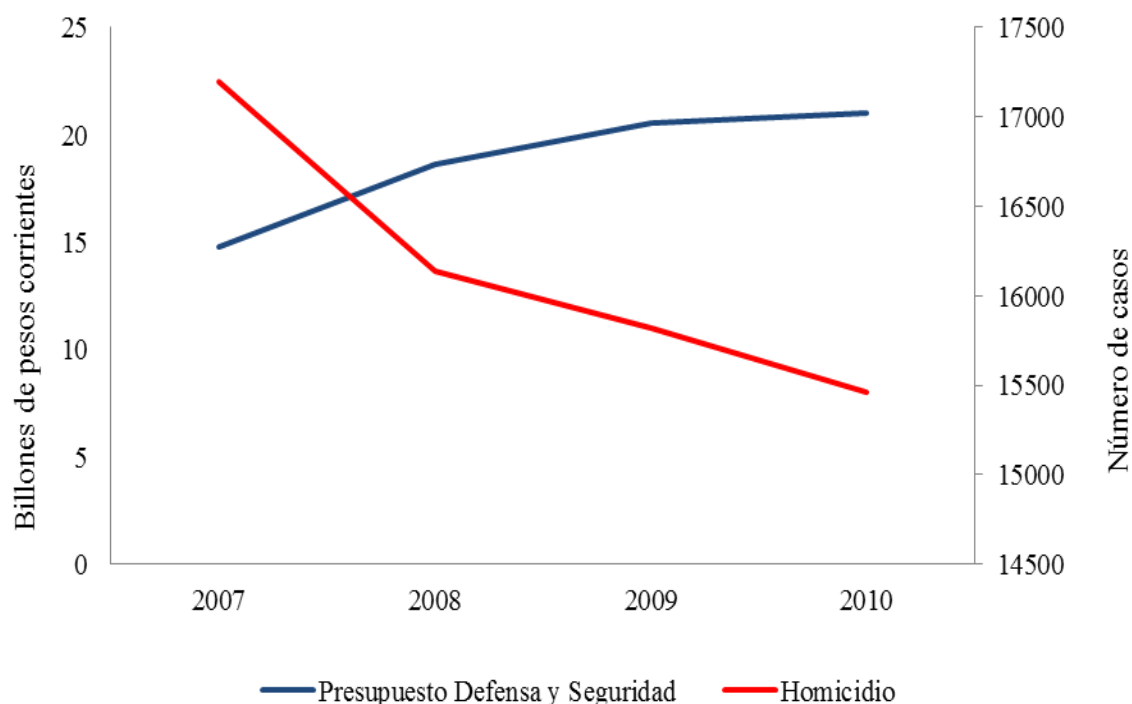
---

<sup>9</sup> Se parte del supuesto que se logró una importante reducción, dados los altos niveles de bajas, capturas y desmovilizaciones logrados con la implementación de la PDS y sumado al aumento del control territorial por parte de la Fuerza Pública en dicho período.

- Activación de 20 elementos de combate fluvial y 14 compañías de asalto fluvial de la Armada Nacional.
- Activación del Grupo Aéreo de Yopal y de Leticia por parte de la Fuerza Aérea.
- Creación de 5 Unidades de Escuadrones Móviles de Carabineros, 21 Unidades DIJIN, 1 Grupo Gaula, 2 Grupos de Cuerpo Élite de Hidrocarburos, 3 Metropolitanas, 1 Departamento de Policía, 71 unidades básicas de inteligencia, 5 Escuadrones Móviles Antidisturbios.
- Incorporación de más de 30 mil hombres.
- Fortalecimiento de la capacidad terrestre: (29) obuses 105 mm y (39) vehículos blindados.
- Fortalecimiento de la capacidad aérea: adquisición de 15 helicópteros de asalto UH-60L, 5 helicópteros de transporte MI-17V, 6 aviones C-208, 3 aviones SK-350, un avión patrullero marítimo, modernización de 24 aviones KFIR, modernización de 6 helicópteros UH-60A, 1 avión multirol B-767, 4 aviones CASA C-295, 12 helicópteros de ataque Huey II.
- Fortalecimiento de la capacidad naval y fluvial: modernización de 4 fragatas, modernización de 2 submarinos, incorporación de 3 patrulleras rápidas de río, 1 buque patrullero para zona económica exclusiva, 1 buque patrullero de costa.
- Fortalecimiento de la inteligencia, comando y control; potenciación del desarrollo humano; fortalecimiento logístico; mejoramiento de la infraestructura física y fortalecimiento de la investigación y desarrollo.

Al realizar la comparación entre el aumento de los niveles de gasto y el homicidio, se observa una reducción de este indicador al pasar de 17.198 casos en 2007 a 15.459 en 2010. A continuación se puede observar esta relación inversa entre las dos variables:

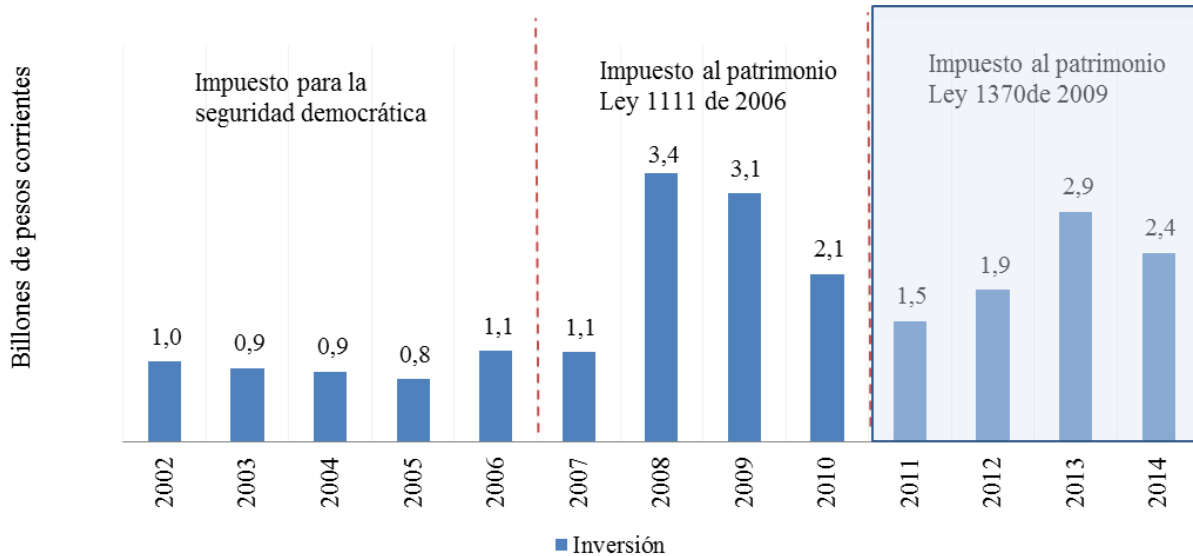
**Gráfica 10.** Presupuesto en Defensa y Seguridad vs casos de homicidio 2007-2010



**Fuente:** Elaboración propia con información MHCP y MinDefensa

### 3.2.3 Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PIDSP)

**Gráfica 11.** Comportamiento histórico del presupuesto de inversión del sector - fortalecimiento período 2010-2014 PISDP



**Fuente:** Elaboración propia con información MHCP (Planos SIIF)

Finalizando la revisión de los períodos de interés, el cuatrienio 2010 – 2014 inicia con el cambio de mandato presidencial, llegando a la presidencia Juan Manuel Santos Calderón, quien se desempeñó como Ministro de Defensa en el período anterior a su mandato presidencial. Su gobierno se enmarcó en el Plan Nacional de Desarrollo “Más empleo, menos pobreza y más seguridad” y fue acompañado por dos Ministros de Defensa, Rodrigo Rivera Salazar (2010 - 2011) y Juan Carlos Pinzón Bueno (2011 – 2015).

En este período, si bien la capacidad de enfrentamiento frontal de los grupos subversivos se vio fuertemente reducida respecto a 2002 – 2006, en agregado, las acciones subversivas aumentaron respecto al cuatrienio inmediatamente anterior, 2006 - 2010. Siendo las principales variaciones la voladura de oleoductos, el terrorismo y el hostigamiento. Así mismo, las BACRIM se fortalecieron como la nueva amenaza, con un gran poder corruptor, intimidador y armado; financiado principalmente con recursos provenientes del narcotráfico, la minería ilegal, el

contrabando y tala ilegal de bosques. No obstante, los mecanismos de financiación de las amenazas en contra de la ciudadanía también evolucionaron pasando a ser de menor impacto en términos de afectación al capital de la población con mayor disponibilidad económica, pero con mayor alcance en número de personas afectadas, en lo que se conoce como la micro extorsión y el tráfico a pequeña escala, materializándose en un fuerte aumento de la amenaza contra la seguridad ciudadana.

Se presentaron aumentos en los principales indicadores que afectan la seguridad de la población civil. Aumento en 3.083 casos de extorsión, 44.532 casos de hurto común, 32.629 casos adicionales de hurto a personas, 10.580 de hurto de motocicletas y 10.233 de hurto de vehículos, respecto los resultados obtenidos en el anterior cuatrienio. Por lo cual la necesidad de fortalecer las capacidades de la Policía Nacional tomó aún más preponderancia, sin perder de vista que si bien el conflicto interno era menor, aún constituía una amenaza fuerte y constante contra la seguridad de la nación. En este sentido, se alcanzó el menor número de casos de homicidio colectivo desde 2002, al llegar a 9 casos con 44 víctimas. Así mismo, se logró la menor tasa de homicidios por cada cien mil habitantes de los últimos años al ubicarse en 34.

Por otra parte, los resultados operacionales se fortalecieron; aumentó el número de capturas en un 5,47% de los miembros de GAML y en un 44,2% de miembros de las BACRIM, respecto al período 2007 – 2010. De igual forma, en la lucha contra el narcotráfico, la incautación de insumos líquidos aumentó en un 25,06% y la incautación de sólidos necesarios para el procesamiento de drogas aumentó en un 114,11%.

Este escenario estuvo acompañado de unos esfuerzos fiscales realizados por la nación en materia de defensa y seguridad, específicamente con la destinación de 7,2 billones de pesos adicionales para el fortalecimiento de la PISDP, con los cuales se financiaron las siguientes

adquisiciones e incrementos de pie de fuerza de acuerdo con libro “Fuerzas Armadas más fuertes y modernas que nunca” del Ministerio de Defensa:

- Seguridad ciudadana:
  - Incremento de pie de fuerza de la Policía Nacional en 25.000 nuevos policías.
  - Construcción de 4 comandos de Policía y construcción y remodelación de 51 estaciones de Policía.
  - Movilidad: renovación del parque automotor de la Policía Nacional y la adquisición de 4 helicópteros Bell 407 para el patrullaje aéreo policial.
  - Comando, control y comunicaciones: actualización de la capacidad tecnológica de la Policía.
  - Investigación criminal: construcción de 4 seccionales de investigación criminal.
  - Armamento: compra de munición, equipo de armamento y antimotín, dispositivos no letales, granadas, explosivos y equipo táctico de operaciones especiales.
  - Inteligencia: construcción del Centro Conjunto de Inteligencia de la Policía Nacional.
  
- Control Territorial y desarticulación de las amenazas:
  - Incremento del pie de fuerza del Ejército Nacional con la incorporación de 5.000 soldados.
  - Aseguramiento de la sostenibilidad de los programas nacionalizados, provenientes de la cooperación de Estados Unidos.

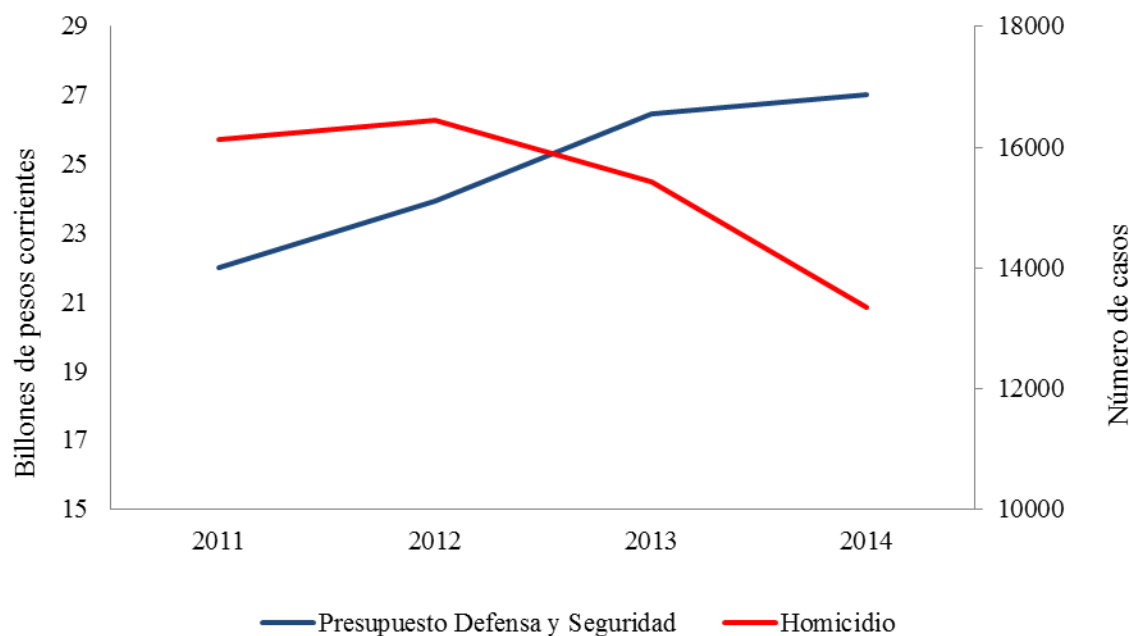
- Movilidad: compra de 7 helicópteros S70i, 1 helicóptero BELL de transporte VIP y modernización de 24 helicópteros más. Adquisición de 4 aviones de transporte y apoyo logístico tipo Caravan, 2 aviones de transporte pesado C-40 y 2 aviones de transporte medianos C-295.
- Combate terrestre: compra de material de guerra; adquisición de visores nocturnos y miras de combate dual. Adquisición de equipos para la ampliación de los programas de guerra anti-minas, munición y equipamiento básico.
- Control marítimo y fluvial: adquisición de un buque patrullero oceánico OPV, construcción de 3 buques patrulleros de costa CPV y 2 buques de desembarco anfibio. Compra de 17 botes de reacción rápida para el Comando de Guardacostas, 5 elementos de combate compuestos por botes Boston Whaler, construcción de 4 lanchas blindadas LPR y 8 aerodeslizadores Hovercraft.
- Inteligencia: adquisición de 3 sistemas de Aeronaves Remotamente Tripuladas ART, sistemas de comunicaciones, monitoreo y radiogonometría.
- Acción integral: inversiones en obras de infraestructura beneficiando a comunidades en zonas priorizadas; 6 macroproyectos de infraestructura y más de 70 proyectos de infraestructura vial, deportiva y cultural.
- Fortalecimiento de las capacidades estratégicas:
  - Control marítimo: adquisición de 2 submarinos 206A, repotenciación de 2 submarinos oceánicos, modernización repotenciación y extensión de la vida útil de las 4 Fragatas Misileras y la adquisición de 4 helicópteros navales BELL 412 EP.

- Defensa Aérea: adquisición de sistemas integrados de guerra electrónica, radares convencionales de alta movilidad y mantenimiento de pistas.
- Movilidad: adquisición de 28 vehículos blindados Pegaso 4x4 y 32 vehículos mecanizados 8x8.
- Comando, control y comunicaciones: construcción de la Plataforma Única de Monitoreo y Análisis de la Policía Nacional.
- Programas de moral y bienestar para los miembros de las FF.AA. y sus familias:
  - Aumento en la cobertura en educación y crecimiento profesional: programas de formación avanzada, infraestructura, tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC's), bilingüismo y calidad educativa.
  - Mejoramiento de la calidad del servicio del sistema de salud: construcción de 15 nuevos establecimientos de sanidad militar y policial a lo largo del país, mejoramiento de la infraestructura existente y adquisición de equipo médico y hospitalario. Dentro de los nuevos establecimientos de sanidad se encuentran 3 centros de rehabilitación para militares y policías heridos en combate.
  - Impulso a programas de vivienda fiscal: adquisición y construcción de más de 680 viviendas fiscales y alojamientos militares.
  - Temas salariales: ascensos de alrededor de 35.000 uniformados del nivel ejecutivo en la Policía Nacional, pago bonificación excepcional a soldados profesionales e infantes de marina profesionales, creación de la prima de retorno a la experiencia para patrulleros y subintendentes de la Policía Nacional y la creación del subsidio familiar para soldados e infantes de marina profesionales que no lo devengaban.



Para este período también se encontró una relación inversa entre el presupuesto invertido en seguridad y defensa y el número de casos de homicidios; el presupuesto entre el 2011 y 2014 aumentó en un 23% y el homicidio disminuyó en un 17%. A continuación se puede observar esta relación entre las dos variables:

**Gráfica 12.** Presupuesto en Defensa y Seguridad vs casos de homicidio 2011-2014



**Fuente:** Elaboración propia con información MHCP y MinDefensa

Cabe resaltar que, si bien se obtuvieron resultados que permiten concluir que a mayor presupuesto para el sector Defensa y Seguridad menos son los números de casos de homicidios, por lo tanto, se puede pensar que un aumento de presupuesto encaminado al fortalecimiento de la Fuerza Pública traerá consigo aumento en los resultados operacionales. Sin embargo, es muy importante dejar claro que no es factible vincular clara y objetivamente los recursos económicos con los resultados operacionales, es decir, no existe una proporcionalidad exacta que se refleje de manera directa entre estos dos aspectos. Toda vez que se enfrenta una amenaza en constante mutación, en búsqueda de supervivencia por medio de sus mecanismos de financiación, de la

continuidad de su accionar contra la seguridad de la nación y su búsqueda de nuevos mecanismos para desequilibrar la seguridad y convivencia ciudadana.

Por otra parte, el hecho de listar las adquisiciones en cada uno de los períodos analizados nos permite generar una primera alarma en términos de sostenibilidad y por ende de la eficiencia en los procesos de planeación presupuestal, teniendo en cuenta que las estrategias se basaron en adquisiciones que impactarían directamente en los gastos generales, los gastos de personal y las transferencias, haciendo cada vez mayor las inflexibilidades del sector.

Otra alarma que surge de este análisis es que parte de los recursos extraordinarios se utilizaron para el sostenimiento de las capacidades existentes, perdiendo en cierta medida, la perspectiva del origen de estos recursos, de su constitución como rentas temporales y extraordinarias.

Para dimensionar de una manera más evidente las implicaciones respecto a la administración que se les dio a estas rentas temporales, vale la pena enmarcar esas decisiones de adquisición en cuatro grandes grupos, (1) fortalecimiento del pie de fuerza, (2) adquisición de equipo de defensa, (3) modernización de equipo existente y (4) construcción de infraestructura. Agrupación necesaria para iniciar el cuestionamiento respecto a la sostenibilidad de aquellas decisiones. En este sentido, para cada uno de estos clústeres se mencionan a continuación algunas de las consideraciones que se deben revisar si se piensa en las implicaciones presupuestales de cada una en el mediano y largo plazo, y tomando como base la metodología de costo de ciclo de vida, a ser utilizada en las proyecciones del capítulo 4. Esta metodología permite garantizar las proyecciones de costos de las adquisiciones durante el tiempo proyectado de uso hasta su disposición final:

1. Fortalecimiento del pie de fuerza: Teniendo en cuenta el esquema de incorporación del sector Defensa y Seguridad, en el que el plan de carrera de un uniformado lo hace parte de la institución por 20 años en promedio. Al tomar este tipo de decisiones de política, ¿se tuvo en cuenta las implicaciones en términos de carga prestacional, apoyo educativo para sus hijos, subsidio de vivienda, sistema de salud para su familia, incluyendo padres y hermanos menores de 18 años que dependan económicamente del uniformado, entrenamiento y reentrenamiento? Adicionalmente, ¿se previeron las implicaciones que trascienden 33 años<sup>10</sup> aproximadamente después de su retiro, tiempo durante el cual se hace merecedor de una pensión o asignación de retiro, sin perder beneficios como la posibilidad de disfrutar del sistema de salud en las mismas condiciones con las que contaba estando activo y que en caso de muerte se heredan a su familia, hijos, esposa(s) o padres y hermanos menores de 18 años si dependían económicamente del uniformado?
2. Adquisición de equipo de defensa: Las prácticas internacionales de costeo, muestran que un “rango típico del costo de sostenimiento y disposición final está entre el 60% y el 80% del costo real de tener el activo durante su ciclo de vida” (Kawauchi & Rausand, 1999, p.2). Lo cual lleva a cuestionarse sobre sí, al adquirir nuevos equipos como decisiones de política, se tuvo en cuenta: ¿cuáles serían los costos de operación, soporte y disposición final de dichos equipos?, ¿durante cuánto tiempo se incurriría en dichos costos?, entre otros cuestionamientos.

---

<sup>10</sup> Suponiendo que en promedio un uniformado ingrese a los 18 años a la institución, preste sus servicios durante 20 años en esta y muera a los 71 años (expectativa de vida para el período 2010 – 2015, según el DANE)

3. Modernización/repotenciación del equipo existente: La modernización y mantenimiento del equipo existente debería haber tenido en cuenta los mismos interrogantes del numeral anterior referente a la adquisición de nuevos equipos.
4. Construcción de infraestructura: ¿Se tuvieron en cuenta costos de estudios, diseños, adquisición de terrenos, mantenimiento de la infraestructura?, ¿se tuvo en cuenta la dotación de dicha infraestructura y su renovación en los períodos de tiempo correspondientes? (ej. muebles y enseres 10 años, equipos de comunicación y accesorios 10 años, equipo de computación y accesorios 5 años, software 3 años, planta y ductos 15 años) (Secretaria General - Ministerio de Defensa Nacional, 2010).

Si se piensa en la respuesta a algunos de estos interrogantes se tendrá cierto fundamento para iniciar el dimensionamiento de las implicaciones de mediano y largo plazo que impactarán de manera directa la sostenibilidad del gasto en Defensa y Seguridad de la nación, trabajo que se desarrolla a lo largo del capítulo 4.

Pero la pregunta que posiblemente recoja la información de mayor relevancia en la búsqueda de razones que lleven a comprender el por qué las políticas de seguridad y defensa a la fecha no muestran una clara incorporación de mecanismos de sostenibilidad puede estar en una esfera más estratégica. En este sentido, se hace necesario identificar cómo se planean los recursos en el sector, qué mecanismos existen y si estos dan las herramientas necesarias a los tomadores de decisión para incorporar medidas de mediano y largo plazo en sus procesos de planeación.

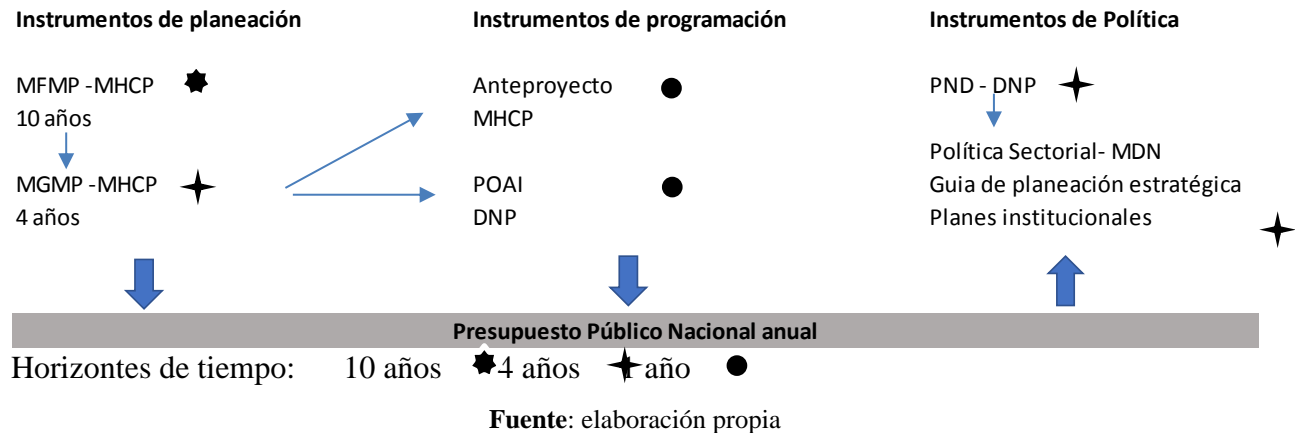
En este sentido, la siguiente sección del presente capítulo apunta a dar respuesta a estos interrogantes, realizando una descripción de los mecanismos de planeación, mencionando explícitamente sus vacíos y fortalezas, así como la posibilidad de mejoramiento continuo.

### **3.3 Mecanismos de Planeación y Programación Presupuestal**

“La viabilidad de las empresas de hoy está determinada por la habilidad que tengan las organizaciones para evaluar y reaccionar a sus resultados inmediatos, vistos en el contexto de objetivos estratégicos de mediano y largo plazo” (Jaimes, Bravo, Cortina, Pacheco y Quiñones, 2009, p.193). Es en este sentido que las decisiones de inversión realizadas por las diferentes administraciones del sector Defensa y Seguridad en los cuatrienios evaluados, no se puede desligar la evaluación de la eficiencia en términos de sostenibilidad y la revisión de los mecanismos de planeación en los que se enmarcaron dichas decisiones, con el fin de comprender qué tanto estas inversiones aportan a la materialización de los objetivos estratégicos de mediano y largo plazo.

Para cumplir este objetivo, es necesario primero analizar los mecanismos de gobierno en los que se enmarca tanto la planeación como la programación presupuestal, que son las herramientas rectoras de la planeación no sólo a nivel del sector Defensa y Seguridad, sino gubernamental. Además, se debe revisar el proceso de planeación y presupuestación utilizado a nivel sectorial, para lo cual se presentan a continuación los diferentes mecanismos utilizados, las relaciones entre las diferentes entidades encargadas de la planeación del presupuesto del sector y los vacíos entre sus relaciones.

**Gráfica 13.** Instrumentos de Planeación y Programación Presupuestal



La imagen anterior muestra la relación entre la planeación, la programación y los instrumentos de política. Los dos primeros están conformados por instrumentos dinámicos, continuos, de revisión anual y que buscan la expedición de las leyes anuales de presupuesto y los instrumentos de política son estáticos, cuatrienales y se materializan a través de las leyes anuales de presupuesto.

Aunque se cuenta con herramientas de planeación del presupuesto, en el corto y mediano plazo, no existe ningún instrumento que permita afectar los presupuestos en el largo plazo (más de 10 años), y que tenga en cuenta decisiones de política relevantes que se hayan materializado en los gobiernos de turno. A pesar de lo anterior, no se pueden desconocer los esfuerzos que han hecho las entidades fiscales por hacer del presupuesto anual, una parte de un Sistema Presupuestal, que expresa y materializa la acción del Estado y ejecuta el Plan Nacional de Desarrollo y que además incluye un plan financiero y un plan operativo anual de inversiones.

Sin embargo, las pocas evaluaciones de gobierno que muestren la relación directa causa-efecto entre la programación anual y la implementación de las políticas de defensa cuyos

impactos y resultados son obtenidos a futuro, son insuficientes para trascender en decisiones de distribución de recursos de futuros gobiernos, o priorizar la necesidad de recursos para el sector Defensa y Seguridad, en un nivel de política de Estado y no de política de gobierno de turno.

Como instrumento de política cuatrienal que orienta la planeación por período de gobierno se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo PND, por lo general, enfocado al desarrollo de programas sociales y económicos, y al logro de las metas de la acción estatal en el mediano plazo; aunque su perspectiva está limitada a 4 años, se convierte en insumo para la programación presupuestal de la inversión pública, toda vez que se compone de las metas de gobierno y un Plan de Inversiones Públicas, este último, contiene los proyectos prioritarios de inversión en la vigencia del PND que proyecta costos y fuentes de financiación de los principales proyectos de inversión allí consignados.

A su vez, como instrumento de programación del presupuesto, los sectores parten del direccionamiento que el gobierno establezca en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) que, siendo la única figura de largo plazo, da límites fiscales, pero no orientación alguna en términos de estrategia. “Presenta las estimaciones para el año que cursa y para las diez vigencias siguientes y muestra la consistencia de las cifras presupuestales con la meta de superávit primario y endeudamiento público y, en general, con las previsiones macroeconómicas” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011, p.73).

El Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) por su parte, “ofrece un punto de referencia a los sectores sobre los recursos presupuestales con los que podrían contar en los siguientes tres años si no se presentan cambios en la coyuntura económica, política o social” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011, p.75).

El Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) fue establecido como un proceso estratégico de proyección y programación del gasto, a través del cual las decisiones presupuestales anuales, son guiadas por prioridades de política, y disciplinadas por una restricción de recursos de mediano plazo, que promueve la priorización dinámica del gasto en medio de un proceso de evaluación, ajuste y actualización permanente. Sin embargo, no es un sistema de presupuestación plurianual. Podría entenderse como un punto medio entre la planeación y la presupuestación, que permite articular las demandas de gasto de mediano plazo derivadas de la planeación. (Departamento Nacional de Planeación, 2004, p.141).

Los dos instrumentos anteriores son dinámicos e incluyen actualizaciones y ajustes anuales, y cuyo esfuerzo principal se concentra en la primera vigencia del período de análisis, perdiéndose un poco el esfuerzo realizado para el análisis de las siguientes vigencias, a pesar de mostrar un horizonte indicativo.

Cada instrumento mencionado está establecido como un peldaño dentro del ciclo de planeación y programación de presupuesto que surten de manera complementaria el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), instituciones que generan mecanismos de planeación de recursos y estrategias diferenciadas por inversión y funcionamiento, y que se materializan en las Leyes de presupuesto anual y los Decretos de liquidación que rigen el gasto de cada vigencia.



**Tabla 4.** Flujograma procedimiento de discusión y aprobación del presupuesto

	DISCUSIÓN Y APROBACION DEL PRESUPUESTO	FECHA LÍMITE
1	El Ministerio de Hacienda - DGPPN y el DNP comunican a los órganos que conforman el PGN, los lineamientos generales para la elaboración de sus anteproyectos (Arts. 116 y 117 del Decreto 111 de 1996 y art. 10 del Decreto 568 de 1996).	Segunda quincena de febrero
2	Entidades envían el anteproyecto a la DGPPN (Art. 12 del Decreto 4730/05)	Antes de la primera semana de abril
3	La DGPPN envía copia del anteproyecto al Congreso (Art. 51 del Decreto 111 de 1996 y art. 13 del Decreto 568 de 1996).	Primera semana de abril
4	El Ministro de Hacienda Y Crédito Público presenta el proyecto de ley de presupuesto al Congreso de la República, junto con el Mensaje Presidencial (Art. 346 de la CP y art. 52 del Decreto 111 de 1996).	Entre el 20 y el 29 de julio
5	Devolución del proyecto por parte de las Comisiones si no se ajusta a los preceptos de la Ley Orgánica del Presupuesto (Art. 56 del Decreto 111 de 1996).	Antes del 15 de agosto
6	En caso de devolución del proyecto, el gobierno lo presentará de nuevo con las enmiendas correspondientes (Art. 56 del Decreto 111 de 1996).	Antes del 30 de agosto
7	Dentro de los 20 días siguientes a la presentación del proyecto de ley de presupuesto, cada comisión presentará informe y recomendaciones sobre los temas de su conocimiento a las comisiones económicas (Art. 4 de la Ley 3a de 1992).	Aproximadamente entre el 23 y antes del 30 de agosto, según sea la fecha de presentación.
8	Consideración por parte de las Comisiones Económicas del Congreso de la República del Marco Fiscal de Mediano Plazo para la vigencia siguiente. Éste incluye, entre otros, el Plan Financiero, un programa macroeconómico plurianual y las metas de superávit primario a 10 años, aprobadas por el Conpes, previo concepto del Confis. Las comisiones económicas lo deben considerar con prioridad durante el primer debate (Art. 1 de la Ley 819 de 2003).	Antes del 15 de septiembre
9	Estudio y opinión de la Contraloría General de la República sobre el proyecto de ley propuesto.	Antes del 15 de septiembre
10	Estudio y opinión del Banco de la República sobre el impacto macroeconómico y sectorial del déficit y del nivel de gasto propuesto (Art. 56 del Decreto 111 de 1996).	Antes del 15 de septiembre
11	Las Comisiones Económicas fijan el monto definitivo del presupuesto de gastos (Art. 56 del Decreto 111 de 1996).	Antes del 15 de septiembre
12	Aprobación en primer debate en las Comisiones Económicas (Art. 56 del Decreto 111 de 1996).	Antes del 25 de septiembre
13	Inicio del segundo debate en plenarias de Cámara y de Senado (Art. 56 del Decreto 111 de 1996).	El 1º de octubre
14	Aprobación de la Ley Anual de Presupuesto (Art. 56 del Decreto 111 de 1996)	Antes de la media noche del 20 de octubre
15	Sanción Presidencial (Art. 189 de la CP)	Después del 20 de octubre
16	Decreto de Liquidación. Corresponde al gobierno dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación (Art. 67 del Decreto 111 de 1996 y art. 21 del Decreto 2789 de 2004).	Después de la sanción de la ley y hasta el 28 de diciembre
17	Decreto de suspensión o reducción si no se ha aprobado la ley de financiamiento por artículo 347 de la CP (Arts. 55 y 76 del Decreto 111 de 1996)	Con efectos fiscales desde el 1 de enero

**Fuente:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011

La programación de los presupuestos anuales se reporta ante el MHCP para el caso de gastos de funcionamiento y ante DNP para los gastos de inversión. Cada uno de los componentes del sistema presupuestal tiene su responsable y su propio cronograma, instrucciones, presupuestos, formulación, presentación y aprobación (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011, pag. 70). Aun así, no pueden considerarse de forma independiente y limitarse a la preparación exclusiva del PGN, sino que deben hacer parte del sistema presupuestal. De tal manera que se establezca una clara y directa contribución al logro de las metas de gobierno o impacto, o al avance en los programas establecidos en el PND.

Adicionalmente, y como lo afirma María del Carmen López en el informe “Diagnóstico de los procesos de formulación y monitoreo del presupuesto y su articulación con indicadores de gestión en el Ministerio de Defensa Nacional, base para la articulación de un presupuesto bajo un enfoque programático orientado a resultados” de 2007, la separación es inconveniente porque la ejecución de la inversión y el funcionamiento están íntimamente relacionadas y cada vez hay mayores dificultades para establecer una línea divisoria entre estos dos rubros (López Herrera, Maria del Carmen; Departamento Nacional de Planeación, 2007).

Sumado a esto, es de trascendental relevancia las prioridades de asignación del presupuesto, que para el caso colombiano, incluye un 95% de inflexibilidad del presupuesto nacional, por factores que se derivan de normas constitucionales y leyes preexistentes, es decir hay un nivel de gasto preestablecido normativamente, que comprende la nómina estatal y con un régimen salarial que se debe ajustar de acuerdo con unos parámetros establecidos por la Corte Constitucional, las pensiones y el servicio de la deuda (Departamento Nacional de Planeación, 2004). Escenario que no se aleja de la distribución del presupuesto del sector Defensa y Seguridad, que tiene inflexibilidad cercana al 70,7%, de acuerdo con las cifras presupuestales 2017 (datos promedio de vigencia que no cuenta con recurso extraordinario), que incluye un 46,9% destinado al pago de gastos de personal, un 23,8% a cesantías, pensiones y prestaciones sociales de los cerca de 452.000 uniformados más civiles y de los 110.000 retirados. Adicionalmente, otro 7,8% se destina a cubrir el servicio de salud, 1,7% se destina para el pago de obligaciones judiciales, sentencias y conciliaciones, y el 19,9% restante se destina a la operación y mantenimiento de las capacidades de la Fuerza Pública requeridas para enfrentar los diferentes fenómenos criminales y de riesgo que amenazan a la población. (Ministerio de

Hacienda y Crédito Público, 2017), y que básicamente corresponden a gastos generales e inversión.

Con un presupuesto con ese elevado grado de inflexibilidad, el MGMP debería darle más relevancia a la identificación de las implicaciones a futuro de decisiones de gasto de hoy, pero se requiere de mayores esfuerzos en el largo plazo y una total conciencia del gobierno nacional, del impacto que decisiones pasadas pueden tener en los presupuestos actuales y futuros.

Así mismo, por la poca flexibilidad que deja el presupuesto, especialmente por la proporción arriba mencionada de los gastos de personal activo y retirado, se genera una inercia del gasto público asignado al sector. A pesar de ello, se siguen implementando las iniciativas requeridas en términos de defensa y seguridad que respondan a retos adicionales, sin embargo, están limitadas a un presupuesto cada vez menor, llevando al sector a una priorización constante y a sustitución de tareas en términos de ejecución. “Si se combina una participación creciente del gasto de nómina con un crecimiento menos que proporcional del gasto total, el espacio para la inversión puede hacerse cada vez más restringido en el futuro”. (Giha Tobar, Riveros Reyes, & Soto Velasco, 1999).

Finalmente, revisando los mecanismos de programación presupuestal como el Anteproyecto de Presupuesto y el POAI, la asignación de recursos dentro del sector no muestra una relación clara con la estrategia (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011) y las prioridades estratégicas a largo plazo. Los mecanismos de asignación del presupuesto en lo relacionado con funcionamiento responden a una relación inercial del presupuesto y, por su parte, la inversión responde a esquemas coyunturales enmarcados en cada período presidencial, orientados a través de políticas sectoriales como la Política de Seguridad y Defensa Democrática

(PDSD) - período 2002- 2006, la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática - período 2006 - 2010 y finalmente con la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PIDSP) – período 2010 - 2014.

Sin embargo, es importante dejar claro que no todas las dificultades con el proceso de planeación y programación presupuestal tienen su origen en factores externos al sector. Retomando los mecanismos de planeación y programación utilizados al interior del Ministerio de Defensa Nacional, se hace relevante entrar a profundizar en lo que respecta al mismo proceso interno de diseño de políticas, planeación estratégica, programación presupuestal, seguimiento y control.

La planeación del presupuesto del sector Defensa y Seguridad durante el período de estudio no tuvo en cuenta los impactos de las decisiones de inversión en el largo plazo en términos presupuestales, no existe un documento marco que le indique al gobierno ni al sector, las erogaciones asociadas a la operación de las compras estratégicas llevadas a cabo, ni los mantenimientos requeridos a futuro, y que son cargas que se vuelven acumulativas en el tiempo y se materializan en inflexibilidades que generan la ruptura total entre el planeamiento y la asignación del presupuesto.

En este punto también se hace necesario mencionar que los esfuerzos realizados internamente por las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y la Unidad de Gestión General del Ministerio de Defensa se han diseñado de forma tal que les permita responder a los requerimientos procedimentales del MHCP, que constituyen figuras de obligatorio cumplimiento, pero no evidencian un aporte adicional en términos de necesidades para los

futuros procesos de planeación y programación presupuestal derivados de las decisiones de inversión tomadas.

En este aspecto se vislumbra la réplica de los problemas del entorno nacional, a pequeña escala, que por un lado muestra una clara desvinculación de la inversión y el funcionamiento en los procesos de planeación y toma de decisiones, así como una cultura reactiva para responder a las necesidades inmediatas. A lo cual se le suma la dificultad generada por la multiplicidad de planes inherentes a cada una de las entidades que conforman el sector, pero que sólo llegan a centralizarse para la solicitud de los recursos, sin basarse en un proceso de planeación conjunto y coordinado, que permita direccionar el sector como un todo, en vez de la agregación de partes independientes interesadas en la realización de objetivos individuales más que en una visión generalizada que debería enmarcarse en el aseguramiento de la defensa y seguridad nacional.

Finalmente, cabe mencionar que la programación presupuestal realizada por cada una de las entidades del sector responde a necesidades propias y a planes establecidos individualmente, por lo cual no responden a una estructura conjunta y coordinada, enmarcada en un macroproceso de planeación sectorial que se desprendan directamente de la estrategia sectorial de largo plazo. Por esta razón, la programación de cada una de las entidades y lo más importante sus planes de corto y mediano plazo, en el mejor de los casos, sólo se acomodan a la estrategia sectorial. Mientras se siga esta lógica de planeación, la relación seguirá enmarcada en una estructura desvinculada y ambigua en el largo plazo. Por otra parte, el papel del gobierno nacional es de total relevancia, en términos de generar los espacios propicios para corregir las falencias identificadas a lo largo del presente capítulo.

Así, en línea con expuesto sobre el proceso de programación y el de planeación, se identifican dos problemáticas principales en los mecanismos utilizados; por una parte, la

desvinculación de los diferentes planes realizados al interior del sector, con aquellos de carácter estratégico; y por otra parte, la falta de planeación de recursos de sostenimiento entendiendo las implicaciones en el mediano y largo plazo de las decisiones de inversión ya tomadas, siendo consecuencia lo uno de lo otro, toda vez que dicha desvinculación en los planes limita la visión de las inversiones a un año o máximo cuatro años para los que se desarrollan la variedad de planes dentro del sector.

Teniendo en cuenta que el asegurar la sostenibilidad del gasto implica planear para horizontes de tiempo mayores a cuatro años, se genera otra problemática. En este sentido y con base en lo anteriormente expuesto sería recomendable:

- Incluir en las proyecciones de largo y mediano plazo, esto es MFMP y MGMP que realiza el MHCP, las necesidades de Defensa y Seguridad de la nación.
- Generar mecanismos de sinergia que vinculen los instrumentos de planeación estratégica con el presupuesto anual y plurianual, para lo cual se requiere de coordinaciones del Ministerio de Defensa Nacional, con el MHCP y el DNP. Estas coordinaciones deben direccionarse hacia el fortalecimiento del marco institucional y el desarrollo de metodologías de vinculación entre el plan de inversiones y el gasto recurrente institucional, así como su seguimiento y control.
- Asegurar que la estructuración del presupuesto corresponda al cumplimiento de objetivos estratégicos y metas que permitan evaluar logros. En esta medida, se deben crear las herramientas de evaluación sistemática e integral de la gestión del gasto, que genere una verdadera corresponsabilidad entre el gasto y el impacto en materia de defensa y seguridad nacional. El DNP es la entidad rectora en aplicación de evaluaciones, de acuerdo con la Constitución Política de Colombia, Título XII, Capítulo II, Art 343; “la

entidad nacional de planeación tendrá a su cargo el diseño y evaluación de gestión y resultados de la gestión pública”. (Departamento Nacional de Planeación, 2014), así como lo establecido en la Ley 152 de 1994 At 29.

Se debe tener en cuenta que el país ha avanzado en los mecanismos de seguimiento de la gestión pública, tal como se afirma “la práctica del seguimiento y evaluación de las políticas públicas, adoptada por Colombia desde los años noventa, hace parte del enfoque de la Nueva Gerencia Pública (NGP) que surge en el marco de las reformas del Estado implementadas en el país en las dos últimas décadas del siglo XX. Este enfoque, inspirado en los modelos del sector privado, parte de definir a los administradores públicos como gerentes que deben hacer eficiente el gasto y maximizar el valor público de las intervenciones estatales” (Departamento Nacional de Planeación, 2014, p.10). Sin embargo, no se cuentan con evaluaciones para el sector Defensa y Seguridad que permitan obtener los verdaderos impactos de las inversiones que se hacen en este sector y que sirvan de insumo para el nuevo ciclo de programación presupuestal.

Después de revisar los mecanismos de planeación y asignación del presupuesto con los que cuenta el sector Defensa y Seguridad, se concluye que se hace necesario incorporar una visión de sostenibilidad del gasto. Iniciando con la necesidad de mejorar los procesos de planeación, generando sinergias entre estos y una clara vinculación con la estrategia a nivel sector, más que estrategias individuales para cada una de las instituciones que lo conforman.

### **3.4 Experiencias Internacionales en la implementación de herramientas de la Nueva Gestión Pública**

La aplicación de las prácticas en el marco de la Nueva Gestión Pública (NGP) se ha dado en gobiernos de diferentes naciones, con niveles diferentes de alcance y dimensión en sus reformas. Particularmente, Verheijen y Coombes (1998) clasifican estas reformas en tres tipos: radical, gerencialismo moderado e incremental, mencionadas del mayor nivel de disrupción al menor. Los niveles extremos de reforma son el radical e incrementalista, siendo las de tipo radical aquellas reformas que implican cambios estructurales en las entidades públicas y la incorporación en alto grado de las prácticas del sector privado al considerarlas claramente superiores a la gestión pública tradicional, contrario a las reformas de tipo incremental que incorporan pequeños y progresivos cambios sin generar una gran alteración del *statu quo* de la gestión pública tradicional

En este sentido se presentan a continuación algunas de las prácticas implementadas en diferentes naciones, que puedan aplicarse a las necesidades del Sector Defensa colombiano, para lo cual se revisaron algunos casos de aplicación relevantes para los tipos de reforma radical e incremental, haciendo especial énfasis en los del más alto nivel de disruptividad. La revisión de estos casos muestra un claro patrón en la implementación de iniciativas en el marco de la NGP, aunque todas estas enmarcadas en los contextos políticos y económicos de la nación respectiva, mencionan que las transformaciones se dieron en cuatro campos: (1) políticas de personal, (2) ajustes en la estructura organizacional, (3) mayores eficiencias en los procesos contractuales, financieros, presupuestales, de seguimiento y control, y (4) rendición de cuentas y participación ciudadana.



**Tabla 5.** Resultados aplicación herramientas NGP

<b>País/Tipo de Iniciativa</b>	<b>Iniciativas en torno al Personal</b>	<b>Mejoramiento de los procesos de planeación, finanzas, presupuesto y contratación</b>	<b>Iniciativas en torno a la Organización</b>	<b>Rendición de cuentas, participación ciudadana, lecciones aprendidas y otros</b>
<b>Nueva Zelanda</b>		<p>Iniciativas en la gestión financiera con el fin de administrar adecuadamente y obtener el precio correcto, es decir realizar las estimaciones y la planeación presupuestal adecuada para identificar la cantidad de dinero requerida para que los gestores públicos respondan eficientemente a las demandas de la ciudadanía (State Services Commission, 2010):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Demarcación de las responsabilidades de la corona y de los departamentos estatales.</li> <li>2. Creación del modelo de reporte del rendimiento.</li> <li>3. Paso al accrual accounting* (Whitcombe, 2008).</li> </ol>	<p>Revisión de 71 departamentos del sector público y ajuste de la reestructuración realizada entre 2001 y 2007, reagrupando los ministerios en torno a tres temáticas: familia, transformación económica e identidad nacional (Whitcombe, 2008).</p> <p>Creación de mecanismos que aseguraron el trabajo coordinado entre agencias.</p> <p>Requerimiento a los ministros de establecer prioridades estratégicas con un horizonte por lo menos de 3 a 5 años.</p>	<p><b><u>Lecciones aprendidas:</u></b> Evaluación de la fase 1 de implementación e identificación de aspectos a corregir:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrollo de una marcada focalización de esfuerzos en búsqueda de la eficiencia y el rendimiento financiero por encima de la efectividad, la calidad y el servicio.</li> <li>2. Reducción del tamaño del Estado generando una disminución de la capacidad operacional de largo plazo.</li> <li>3. Toma de decisiones con énfasis en intereses políticos por encima de las necesidades de la ciudadanía.</li> </ol>

<b>País/Tipo de Iniciativa</b>	<b>Iniciativas en torno al Personal</b>	<b>Mejoramiento de los procesos de planeación, finanzas, presupuesto y contratación</b>	<b>Iniciativas en torno a la Organización</b>	<b>Rendición de cuentas, participación ciudadana, lecciones aprendidas y otros</b>
<b>Estados Unidos</b>	Descentralización de la administración de personal para dar a los administradores mayor autoridad en la contratación, estímulo y despido del personal a su cargo	<p>Reformulación de la reglamentación de adquisiciones.</p> <p>Apuestas para reducirse para volver a lo básico, con decisiones controversiales acerca de aquello que el gobierno debería o no hacer y buscando eficiencia de costos.</p>	<p>Instrucción de reducir la regulación de todo tipo.</p> <p>Adopción de la Ley de Rendimiento y Resultados del Gobierno (GPRA, por sus siglas en inglés), por medio de la cual se exigió la presentación de planes estratégicos anualizados con metas medibles y trazables (Aberbach, 2001), siendo este un sistema que pretende replicar entre otros los resultados del sistema de desempeño de la contratación implementado en Inglaterra.</p>	<p>Se instauró como obligatoria la práctica de consultar al ciudadano sobre su percepción del servicio prestado por las entidades del gobierno.</p> <p>Desarrollo de propuestas en la forma en cómo operaban las entidades gubernamentales con el fin de generar competencia y romper monopolios de mercado.</p>

<b>País/Tipo de Iniciativa</b>	<b>Iniciativas en torno al Personal</b>	<b>Mejoramiento de los procesos de planeación, finanzas, presupuesto y contratación</b>	<b>Iniciativas en torno a la Organización</b>	<b>Rendición de cuentas, participación ciudadana, lecciones aprendidas y otros</b>
<b>España</b>		<p>Reducción de costos y aumento de la eficiencia. Para lo cual se promulgaron leyes orientadas a la descentralización de agencias estatales y a la gestión privada de servicios públicos (outsourcing y la provisión de servicios a través de colaboración público-privada).</p> <p>Implementación de la presupuestación por programas a través de la ley de presupuesto, con la finalidad de hacer más racional y focalizar el gasto público.</p>	<p>Privatización e implementación de procesos competitivos en la administración pública.</p> <p>Implementación de modelos que miden la calidad de los servicios prestados, cartas de servicios en donde cada institución pública describe los servicios que ofrece a la ciudadanía y la calidad de los mismos que tiene derecho el ciudadano a recibir.</p> <p>Creación del libro de quejas y sugerencias que ofrecía al ciudadano un espacio para hacer preguntas y comentarios a las diferentes organizaciones públicas.</p> <p>Las unidades descentralizadas quedaron sometidas a contratos de gestión que responden a la</p>	<p>Creación del hipercentro informativo de la administración general del Estado que permitía enlazar todas las páginas web de organismos administrativos.</p> <p>Creación de puntos automáticos de consulta que facilitaba al ciudadano comunicarse con la administración y realizar gestiones administrativas.</p> <p>Otras herramientas como los presupuestos participativos y el E-Gobierno favoreciendo el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.</p> <p>Aumento en el número de auditorías por parte de organismos externos, institucionalizando, a través de diferentes normas tanto a nivel central como local, la utilización</p>

<b>País/Tipo de Iniciativa</b>	<b>Iniciativas en torno al Personal</b>	<b>Mejoramiento de los procesos de planeación, finanzas, presupuesto y contratación</b>	<b>Iniciativas en torno a la Organización</b>	<b>Rendición de cuentas, participación ciudadana, lecciones aprendidas y otros</b>
<b>Inglaterra</b>	Reformas en el servicio civil encaminadas a poner el mérito como condición para acceder a un cargo público, realizando el proceso de selección de manera pública y con la debida publicidad. Adicionalmente,	Implementación de una estrategia de eficiencia que consistía en utilizar diversas herramientas para hacer más eficiente el gasto público, conocida como “raynerismo” (Metcalf & Richards, 1989).  Tercerización, privatización, financiación privada de servicios públicos y la utilización de criterios de mercado para comprobar la eficiencia del servicio público,	gestión por objetivos, en el cual se evalúan los resultados obtenidos en función de los recursos empleados.  Para evaluar la gestión de cada unidad administrativa se creó el método sistema** que se basa en el análisis de factores endógenos y ofrece una adaptación flexible. Implementación de un proceso de descentralización burocrática, que partió de un análisis de las funciones administrativas que cada departamento ministerial llevaba a cabo para establecer cuál de estas funciones podrían ser asumidas por organismos especializados con autonomía de gestión propia; creando de esta manera las agencias ejecutivas, adscritas a un departamento específico.	de indicadores financieros y de gestión y herramientas como balanced scorecard y el benchmarking.  Creación de la comisión interministerial de simplificación cuyo objetivo era hacer más sencilla la gestión ciudadana ante la administración.  Transformación de los sistemas de auditorías del servicio civil.

<b>País/Tipo de Iniciativa</b>	<b>Iniciativas en torno al Personal</b>	<b>Mejoramiento de los procesos de planeación, finanzas, presupuesto y contratación</b>	<b>Iniciativas en torno a la Organización</b>	<b>Rendición de cuentas, participación ciudadana, lecciones aprendidas y otros</b>
	en el proceso de selección podían participar empresas privadas.	en las que el manejo y la administración se realizaban a través de contratos.	Creación de la Financial Management Unit encaminada a que todos los responsables de los diferentes servicios tuvieran claramente delimitados los objetivos a lograr, la definición de su responsabilidad por el buen uso de los recursos asignados y estar dotados de la suficiente experiencia e información para la consecución de los objetivos preestablecidos.	
<b>Chile</b>	se implementó un programa de incentivos salariales (ley No. 19553) atados a los resultados institucionales e individuales definidos previamente a través de metas a	se creó el sistema electrónico de información de compras públicas que permitió acceder a todos los detalles de cualquier contrato, favoreciendo la competencia, acceso y transparencia en la información que contribuyó a generar ahorros en los servicios contratados.	Creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, “cuyo principal cometido era impulsar y coordinar los esfuerzos modernizadores de los ministerios y servicios del Estado y proponer políticas generales sobre la materia donde participaban diferentes	Creación del premio nacional a la calidad de los servicios públicos y premio nacional a la innovación en la gestión pública.  Creación de las cartas de derechos ciudadanos, “que constituyen compromisos públicos explícitos sobre las características que tendrán las prestaciones que el servicio

<b>País/Tipo de Iniciativa</b>	<b>Iniciativas en torno al Personal</b>	<b>Mejoramiento de los procesos de planeación, finanzas, presupuesto y contratación</b>	<b>Iniciativas en torno a la Organización</b>	<b>Rendición de cuentas, participación ciudadana, lecciones aprendidas y otros</b>
	<p>alcanzar</p> <p>se implementó un sistema de selección a través de concurso para los líderes públicos quienes también se regían por un sistema de desempeño con indicadores de gestión y resultados y con este fin se creó la Dirección del Servicio Civil (2003).</p> <p>se le dio mayor importancia a la profesionalización del servidor público, ampliando la</p>	<p>planes pilotos que buscaron transformar el sistema presupuestario, pasando de “la pura ejecución del gasto a un sistema que exprese el cumplimiento de los programas y planes de desarrollo, debidamente compatibilizados con las políticas públicas y metas ministeriales” (Ramírez, 2002, p. 46) a cargo del ministerio ejecutor, la Presidencia y el Ministerio de Hacienda.</p>	<p>instancias de gobierno” (Figueroa Huencho, Olavarría Gambi, &amp; Navarrete Yáñez, 2011, p. 80).</p> <p>Creación del programa de mejoramiento a la gestión que consistía en diseñar indicadores para cada servicio público, permitiendo realizar un trabajo orientado a resultados.</p> <p>Creación del programa de evaluación con el fin de contribuir con la transparencia, eficiencia y efectividad de los programas públicos (Chica Vélez, S. (2011)).</p>	<p>entrega en cuanto a tipo de atención, forma de trato, tiempo de espera, de respuesta, etc. También se establecen las compensaciones que tendrán las personas en caso de no cumplimiento” (Ramírez, 2002, p. 44).</p> <p>Implementación en cada una de las instituciones públicas de las Oficinas de Información y Reclamos con el fin de atender las peticiones y reclamos de los ciudadanos.</p> <p>Expedición del “Decreto Supremo” (Ramírez, 2002, p. 48) que valida el documento electrónico y la firma digital.</p>

<b>País/Tipo de Iniciativa</b>	<b>Iniciativas en torno al Personal</b>	<b>Mejoramiento de los procesos de planeación, finanzas, presupuesto y contratación</b>	<b>Iniciativas en torno a la Organización</b>	<b>Rendición de cuentas, participación ciudadana, lecciones aprendidas y otros</b>
	oferta de capacitaciones y los campos a fortalecer.			

**Fuente:** Elaboración propia

#### **4. Costo de Sostenibilidad del Recurso Extraordinario**

Como se mencionó en los conceptos y herramientas de la NGP, el objetivo principal que persigue la NGP es una administración pública más eficiente y eficaz, que satisfaga las demandas ciudadanas al menor costo posible, introduciendo en las políticas públicas conceptos de competencia que promuevan el desarrollo de bienes y servicios de calidad (García, 2007).

En este sentido, se deben dar los pasos iniciales para identificar los costos totales de las necesidades que aseguren la cobertura de las demandas ciudadanas, toda vez que sin la identificación de una línea base de información no es posible realizar una gestión eficiente y eficaz de los recursos. Lo anterior, partiendo de la premisa que en la medida en que los costos puedan ser previstos con suficiente antelación y con el mayor nivel de detalle posible, se producirán mayor información útil para los tomadores de decisión de forma tal que puedan realizar una gestión adecuada de los recursos y necesidades.

Una de las herramientas que permiten el desarrollo de líneas base en lo que respecta a la previsión de costos futuros de las decisiones tomadas en el presente es conocida como el Costo del Ciclo de Vida (LCC por sus siglas en inglés) originada con los Análisis de Ciclo de Vida, realizados en sus primeras versiones en el Midwest Research Institute (MRI) en 1969 (S.L. Innovación y Cualificación, S.L. Target Asesores, 2014) y que al traducirse en una metodología de estimación de costos desde la perspectiva del consumidor y con enfoque inicial en sistemas de información, se conoce también como el Costo Total de Propiedad (TCO por sus siglas en inglés), metodología desarrollada por Hill Kirwin de Gartner Group Inc en 1987 para Microsoft (Geisler, 2015). Estos análisis tienen su origen en las iniciativas que en términos de la sostenibilidad ambiental tuvieron su auge en la década de los 60 (Barringer & associates



Incorporation , 2003, p.3) y en las iniciativas para la toma de decisiones del tipo “hacer versus comprar”<sup>11</sup> (National Aeronautics and Space Administration, 2015), como herramienta para la eficiente utilización de recursos.

Mediante la implementación de estas iniciativas se comenzó a realizar balances del impacto ambiental de un producto y a identificar los costos en los que se ha de incurrir durante todas las etapas de su existencia en las cuales los productos generan impactos medioambientales y en términos de costos (no solo ambientales), dado que para que un producto sea funcional requiere de una serie de bienes, suministros y servicios de apoyo que generan costos adicionales a la simple compra del bien.

Ahora bien, teniendo en cuenta el objetivo de la NGP con el que se inició este capítulo, si se analiza cual es la principal demanda de la ciudadanía hacia el sector Defensa y Seguridad, se puede resumir en que la ciudadanía espera contar con una adecuada percepción de seguridad y capacidad de defensa de la nación. En este sentido, y extrapolando la lógica del ciclo de vida, las demandas de la ciudadanía hacia el sector Defensa y Seguridad implican el desarrollo de una serie de habilidades a ser potencialmente utilizadas, que van más allá de la simple producción de algunos bienes o servicios, específicamente para mejorar la percepción de seguridad y de capacidad de defensa de la nación, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional deben ser capaces de desarrollar tareas en diferentes entornos y respondiendo a diferentes amenazas de manera constante y con criterios de éxito cuantificables.

---

<sup>11</sup> Identifica y contabiliza los costos de artículos manufacturados o comprados. Los artículos manufacturados requieren típicamente esfuerzos no recurrentes de ingeniería y diseño, herramientas y configuración de producción antes de la producción. Los artículos comprados pueden requerir esfuerzo para asegurar su integración y pruebas apropiadas (National Aeronautics and Space Administration, 2015, p. 12).

El desarrollo de estas habilidades requieren de: (1) la documentación del cómo desarrollar las tareas de la manera adecuada y en particular teniendo en cuenta el entorno en el que se desarrollen, asegurando el cumplimiento del mandato constitucional de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, (2) la estructura organizacional adecuada para tal fin, (3) los bienes y servicios que al ser utilizados y desarrollados contribuyan a obtener las habilidades requeridas, (4) el personal, con sus costos asociados en servicio y en retiro, que al estar capacitado y dotado pueda desarrollar las tareas que requiere el sector y por último (5) la infraestructura adecuada para el desarrollo de las habilidades, la logística de distribución requerida, el mantenimiento de los bienes y el almacenamiento de los suministros requeridos.

En este orden de ideas, y con el ánimo de entender el impacto de las decisiones que se tomaron en el sector Defensa y Seguridad con los dineros provenientes de los recursos extraordinarios en cada uno de los cuatrienios de análisis, se aplicó una metodología para estimar el costo de ciclo de vida de los equipos e infraestructuras adquiridas en cada período de tiempo.

Con la implementación del concepto de costo de ciclo de vida se estiman dos grandes categorías de costos: costos de adquisición y costos de sostenimiento; los primeros incluyen las erogaciones realizadas para la adquisición como tal del bien, así como aquellos costos asociados a su puesta en marcha y costos operacionales iniciales que en muchos de los casos se incluyen dentro del costo inicial de la contratación como elementos de soporte posventa. Por su parte, los costos de sostenimiento hacen referencia a aquellos en los que se incurre durante toda la vida útil del bien para su operación, soporte y disposición final, estos requieren de contratos de servicios y adquisición de suministros posteriores a la compra del mismo.

Utilizando la herramienta de análisis económico anteriormente descrita y entendiendo la necesidad de las decisiones tomadas en cada período de gobierno para responder y neutralizar las amenazas a las que se enfrentaba la nación en términos de seguridad y defensa, se presenta a continuación el análisis del impacto de cada inversión en el mediano y largo plazo. Presentando los resultados de las estimaciones de los costos de operación, soporte y disposición final para equipos e infraestructura, así como costos en servicio y en retiro del personal incorporado con los recursos de las rentas temporales, que redundan en incrementos en los gastos de funcionamiento vinculados al efecto de estas decisiones.

Para lo anterior, se realizaron algunos supuestos que son expuestos a continuación, junto con los resultados del análisis, para cada una de las erogaciones objeto de estudio.

#### **4.1 Implicaciones para la Sostenibilidad de los Gastos de Personal**

Para cada uno de los cálculos y estimaciones se partió de los siguientes supuestos:

1. Entre 2002 y 2014 se tendrán en cuenta únicamente los costos adicionales asociados al personal incorporado con el recurso extraordinario. Los demás costos de personal se consideran propios de la dinámica normal de personal del sector.
2. Se asume que la incorporación del personal se llevó a cabo en el último año de cada cuatrienio y que todos los nuevos uniformados corresponden a Soldados Profesionales y Patrulleros de la Policía. Los costos de personal proyectados de 2006 en adelante se hacen teniendo en cuenta el escalafón militar y policial.
3. Para calcular la proporción de uniformados que se proyectan se retiren del servicio por causa de muerte en acciones operacionales, se asume que a partir de la firma del acuerdo

de paz se espera que el número de muertes del personal militar y policial disminuya. Por lo tanto, se tomó el número de personas de la Fuerza Pública asesinados durante los primeros cinco meses del año 2017 y se comparó con el mismo período del año 2016. Lo anterior, arrojó una disminución del 19,3% y este porcentaje se utilizó para calcular el número de asesinatos esperados durante toda la presente vigencia. Con esto se calculó la proporción sobre el total de uniformados para ese mismo año. Esta proporción será utilizada para calcular el número de personas que anualmente se espera se retiren a causa de muerte en actos del servicio y con este valor se calculará el costo por concepto de pensión de sobrevivientes que tendrá derecho sus beneficiarios, asumiendo que todas las muertes se dieron en combate.

4. Para estimar el personal que se proyecta se retire por invalidez, se asumió que todas las personas heridas en operaciones militares y policiales tendrán pensión por invalidez. En este sentido, se tomó la misma consideración que se hizo para retiros por muerte en combate y se asume que a partir de la firma del acuerdo de paz se espera que el número de heridos disminuya. Para calcular la proporción de uniformados que se proyectan se retiren del servicio por invalidez se tomó el número de personas de la Fuerza Pública heridos durante los primeros cinco meses del año 2017 y se comparó con el mismo período del año 2016. Lo anterior, arrojó una disminución del 21,5% y este porcentaje se utilizó para calcular el número de heridos esperados durante toda la presente vigencia. Con esto se calculó la proporción sobre el total de uniformados para ese mismo año. Esta proporción será utilizada para calcular el número de personas anuales que se esperan se retiren por invalidez y con este valor se calculará el costo por concepto de pensión de

invalidez que tendrá derecho el uniformado, asumiendo que la disminución de la capacidad laboral es igual o superior al nivel más alto del 95%.

5. Para todo el personal se supone como edad de inicio de su servicio al sector los 18 años, tiempo de servicio de 20 años y con una familia de 2 personas (padre y madre) entre los 18 y los 25 años, teniendo en cuenta que el World Marriage Patterns de la ONU para el año 2000 arrojó como edad promedio en que los hombres en Colombia contraen matrimonio es a los 25,8 años de edad (ONU, Department of Economics and Social Affairs, 2000). Por lo anterior, se asumió que a partir del año 7 de servicio en adelante los Soldados Profesionales y los Patrulleros (en quien estarán concentrados lo análisis subsiguientes) inician sus uniones maritales.

Además, al iniciar su matrimonio se supone familias de tres integrantes (soldado, esposa e hijo) teniendo en cuenta que según la Encuesta de Demografía y Salud 2010, las mujeres colombianas conforman una unión marital en promedio a los 21,5 años y tienen su primer hijo en promedio a los 21,6 años. En este sentido, se trabaja bajo el supuesto que en el primer año de unión marital nace el primer hijo, posteriormente la cantidad promedio de personas por hogar es de cuatro (Ministerio de Protección Social , 2011)

6. Estas estimaciones tienen repercusiones de alto impacto para el sector teniendo en cuenta el esquema salarial y prestacional de los Soldados Profesionales y los Patrulleros de la Policía, tomados del Decreto 1091 de 1995, Decreto 1794 de 2000 y del Decreto 4433 de 2004, según el cual estos reciben los siguientes pagos durante el tiempo de servicio:

- Salario básico mensual de 1,4 salarios mínimos legales mensuales para Soldados Profesionales.

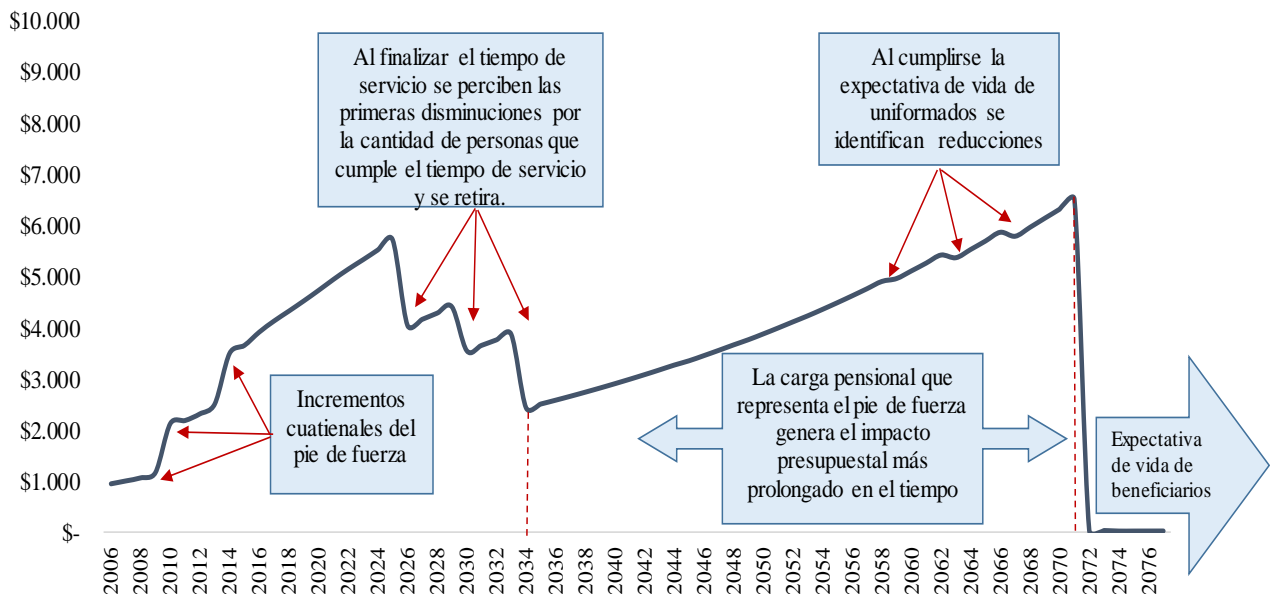
- Sueldo básico de un Patrullero será el 25,3733% de la asignación básica del grado General (Decreto 984 de 2017).
- Prima de antigüedad por 6,5% del salario básico, anualmente a partir del tercer año, hasta 58,5%, para los Soldados Profesionales.
- Prima de retorno a la experiencia del 5% del sueldo básico a partir del quinto año de servicio en el grado de Patrullero y el 1% más por cada año que permanezca en el mismo grado, sin sobrepasar el 25% (Decreto 1163 de 2014).
- Prima de navidad (anual) correspondiente a un salario básico mensual más la prima de antigüedad.
- Prima de servicio (anual) correspondiente al 50% del básico mensual más el 100% de la prima de antigüedad.
- Prima de vacaciones (anual) correspondiente al 50% del básico mensual más el 100% de la prima de antigüedad.
- Subsidio familiar entre el 2002-2009 corresponde al 4% del salario básico mensual más el 100% de la prima de antigüedad. Entre el año 2009 al 2014 a través del Decreto 3770 de 2009 se derogó el subsidio familiar para los soldados profesionales. A partir del año 2014 con el Decreto 1161 el subsidio familiar correspondiente a un 20% de su asignación básica por unión marital, así como un 3% por el primer hijo, 2% por el segundo hijo y 1% por el tercer hijo.
- Aporte a salud por parte del Ministerio de Defensa Nacional al Sistema de Salud Militar y Policial correspondiente al 8% del salario básico.
- Cesantías (anual) equivalente a un salario básico.

- Finalmente, serán acreedores a las partidas de las que trata el Decreto 4433 de 2004 los padres en el caso de no ser casados ni tener hijos, los hijos y esposa de lo contrario.
- La esperanza de vida se tomó de los indicadores de mortalidad del DANE que para los hombres se ubica en 70 años y mujeres 77 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2015).

Teniendo en cuenta que el aumento del pie de fuerza de 295.957 efectivos en 2002 a 465.950 efectivos en 2014, de los cuales el 70,5% (119.901 uniformados entre soldados y policías) se incorporaron por medio de las rentas temporales y bajo los anteriores supuestos, se estima que este incremento del pie de fuerza genera el impacto remanente en costos presentado en la Gráfica 14 y descrito a continuación:

**Gráfica 14.** Costo de sostenibilidad del personal incorporado con recursos extraordinarios

*Cifras en miles de millones de pesos – Precios constantes*



**Fuente:** Cálculos propios

1. Los costos del personal activo se estiman en aproximadamente de 86,25 billones de pesos a precios de 2017, con un gasto promedio anual de 3,08 billones de pesos, en el período comprendido entre 2006 a 2033, año en el cual se proyecta la salida del último uniformado activo que se incorporó con los dineros provenientes de las rentas temporales.
2. Por concepto de asignación de retiro y pensiones del personal incorporado mediante la utilización de los dineros de las rentas temporales, se estima un impacto en costos de aproximadamente 176,95 billones de pesos a precios de 2017, en el período comprendido entre 2006 y 2077, año en el cual se estima que se finalizarán las obligaciones para con el personal retirado y pensionado; esto implicaría un gasto promedio de 2,45 billones de pesos anuales.

#### **4.2 Implicaciones para la Sostenibilidad de los Gastos Generales**

Así mismo, las inversiones realizadas para el fortalecimiento de las capacidades del sector Defensa y Seguridad, particularmente en lo concerniente a equipos para la defensa y seguridad e infraestructura, generan impactos presupuestales como consecuencia de su operación, el soporte que requieren y la disposición final que se haga de estos bienes, tal como se mencionó en la descripción del concepto de Costo de Ciclo de Vida. En este sentido, para cada uno de los cálculos y estimaciones de estas implicaciones se parte de los siguientes supuestos:

1. Para la estimación de las proporciones por inductor de costos del ciclo de vida (adquisición, mantenimiento mayor, costos recurrentes y disposición final), se tiene en cuenta que:



- a. Las proporciones de adquisición versus sostenimiento, para los equipos terrestres, unidades a flote y aeronaves, se conserva el supuesto mencionado en el capítulo 3.
- b. Las proporciones para los radares se toma esta distribución del estudio sobre ciclo de vida de radares de alerta temprana, contenido en el *Life-Cycle Costing: Practical Considerations* (Communications Systems Research Section - NASA, 1977).
- c. Para el caso de la infraestructura, se tomaron las participaciones identificadas en el estudio del costo de ciclo *Facility Life-cycle Cost and BIM* (Building Information Management Wordpress, 2013).
- d. Las proporciones por tipo de mantenimiento mayor: mantenimiento estructural y mantenimiento a trenes de aterrizaje, se obtienen de la relación promedio entre los costos de estos dos tipos de mantenimiento para diferentes tipos de aeronaves listados en el estudio *Basics of Aircraft Maintenance Reserve Development and Management* (Aircraft Monitor, 2012).
- e. La proporción de disposición final de los equipos se toma de la desagregación típica del costo de ciclo de vida contenida en el artículo *Key Considerations for Pump Life Cycle Cost Reduction* (Budris, 2007).

Obteniendo las proporciones listadas en la tabla 6.

**Tabla 6.** Proporciones estimadas para el costo de ciclo de vida

<b>Proporciones por inductor de costos</b>		
<b>Equipos:</b> Terrestre, Unidades a Flote y Aeronaves	Adquisición	20%
	Sostenimiento	80%
	Mantenimiento Mayor/Costo de ciclo de vida	20%
	Estructura aeronaves	14%
	Trenes de aterrizaje - aeronaves	6%
	Disposición final/Costo de ciclo de vida	9%
<b>Equipos:</b> Radares	Recurrentes/Costo de ciclo de vida	51%
	Adquisición	28%
	Sostenimiento	72%
	Mantenimiento Mayor/Costo de ciclo de vida	47%
	Disposición final/Costo de ciclo de vida	9%
<b>Infraestructura</b>	Recurrentes/Costo de ciclo de vida	16%
	Adquisición	21%
	Sostenimiento	79%
	Mantenimiento Mayor/Costo de ciclo de vida	10%
	Disposición final/Costo de ciclo de vida	4%
	Recurrentes/Costo de ciclo de vida	65%

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información enunciada

2. Para la estimación de las periodicidades con las que se realizan los diferentes tipos de mantenimiento por tipo se tiene en cuenta que:
  - a. La periodicidad de los mantenimientos de las unidades a flote se toma de la periodicidad establecida en el Programa de Mantenimiento en Fases (PMP, por sus siglas en inglés), el cual es una estrategia de mantenimiento en la cual el mantenimiento de nivel Depot se realiza a través de series de actividades cortas y frecuentes, en lugar de mantenimientos mayores de gran envergadura (Murphy Dewitt, 1991).
  - b. Para el caso de la infraestructura, se tomó como periodicidad para los mantenimientos mayores, la vida útil de plantas y ductos de las que trata el Manual de procedimientos

administrativos y contables para el manejo de bienes del Ministerio de Defensa Nacional.

- c. Las periodicidades de los mantenimientos estructurales y de trenes de aterrizaje, se obtienen del promedio entre las frecuencias las que se hacen estos tipos de mantenimiento para diferentes tipos de aeronaves listados en el estudio *Basics of Aircraft Maintenance Reserve Development and Management* (Aircraft Monitor, 2012).

Obteniendo las periodicidades listadas en la tabla 7.

**Tabla 7.** Periodicidad de mantenimientos mayores por tipo de equipo

<b>Periodicidad de los Mantenimientos Mayores</b>	
Estructura de las aeronaves	7 años
Trenes de aterrizaje, aeronaves	10 años
Unidades a flote	5 años
Equipo terrestre	12 años
Radares	9 años
Infraestructura	15 años

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información enunciada

3. Tanto para unidades a flote<sup>12</sup> como para aeronaves<sup>13</sup> y equipo terrestre<sup>14</sup> se supone una vida útil de 40 años (Office of the Auditor General of Canada, 2011). Para el caso de los radares, se toma como vida útil 30 años (Twente Hightech, 2017) y se utiliza como vida útil de las infraestructuras 50 años, tal como se enuncia en el Manual de procedimientos administrativos y contables para el manejo de bienes del Ministerio de Defensa Nacional.

<sup>12</sup> Buques patrulleros de costa (CPV), buques patrulleros oceánicos (OPV), fragatas, submarinos, nodrizas y buques de desembarco anfibio (BDA).

<sup>13</sup> Aviones, helicópteros y aeronaves remotamente tripuladas (ARTs).

<sup>14</sup> Vehículos 4x4 y 8x8.

4. Las modernizaciones no implican un costo de sostenimiento adicional para los períodos subsiguientes, excepto en aquellos casos en que se presentaron extensiones de vida útil como en el caso de los vehículos blindados (período 2002 a 2005), las fragatas misileras y los submarinos (período 2011 a 2014). En este sentido, solo se proyectan como costos de ciclo de vida generados por las decisiones de gestión del recurso extraordinario, los costos asociados al sostenimiento de equipos adquiridos y con extensiones de vida útil.

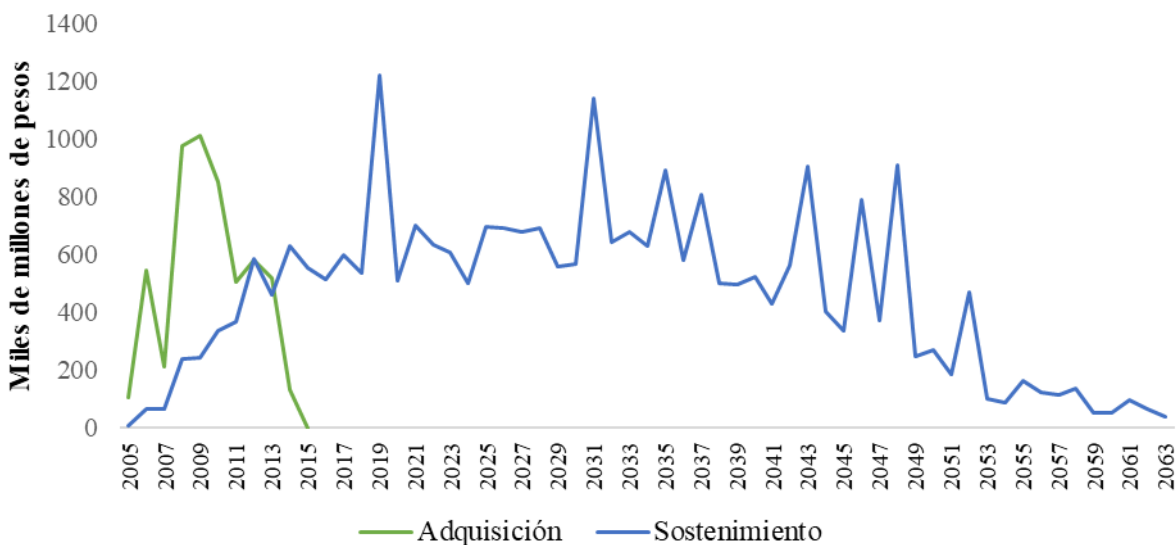
Teniendo en cuenta que durante el período de análisis se adquirieron y modernizaron aeronaves (helicópteros y aviones), equipo automotor, equipos marítimos y fluviales, entre otros, a continuación se muestra el impacto agregado en términos de sostenimiento por valor aproximado de 27,11 billones<sup>15</sup> de pesos entre 2002 y 2063, año en el que, de acuerdo con el supuesto No. 2 del presente título, se proyecta como último año para realizar erogaciones mediante las cuales se asegure la cobertura durante el tiempo de vida útil de los equipos e infraestructuras analizados.

Así mismo, al agregar este valor junto con los costos de adquisición de estos mismos elementos durante el período de tiempo mencionado, se estima un costo de ciclo de vida agregado por valor aproximado de 35,2 billones de pesos. Como se muestra en el gráfica 15, el sostenimiento de estos bienes representa más del 77% del costo total de propiedad para el Ministerio de Defensa Nacional y genera impactos a capital de gran magnitud en los años 2019, 2031, 2035, 2043 y 2049, que demuestran que proyectar las necesidades presupuestales futuras de manera lineal y con una visión de corto plazo, es una de las razones por las cuales se puede llegar a realizar una programación de presupuesto insuficiente y por ende un gasto insostenible.

---

<sup>15</sup> Costos de sostenimiento correspondiente a los equipos e infraestructura de la que trata el supuesto No. 5 del título 4.2 Implicaciones para la Sostenibilidad de los Gastos Generales

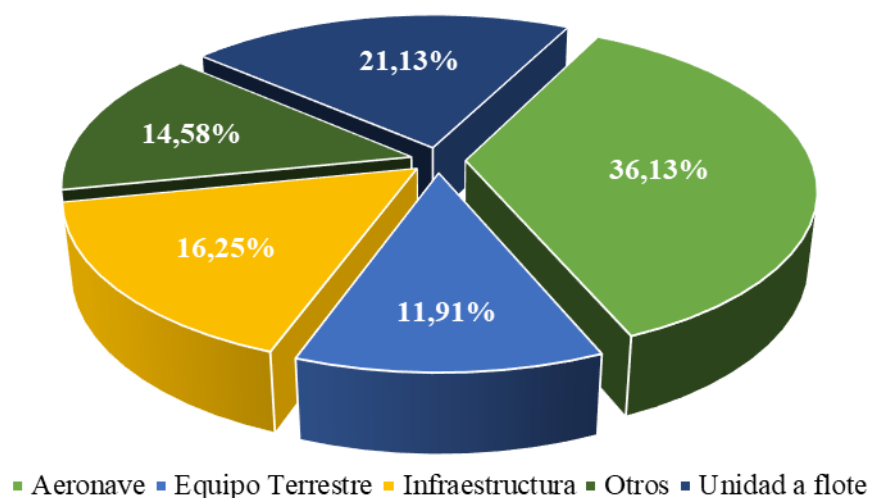
**Gráfica 15.** Costo de Ciclo de Vida Agregado – Adquisiciones con recursos extraordinarios



**Fuente:** Cálculos Propios

La gráfica 16 muestra el comportamiento de los costos de ciclo de vida de diferentes tipos de equipos y de infraestructuras, siendo las principales generadoras del costo total de ciclo de vida las aeronaves al representar el 36,13%, seguida por las unidades a flote con un 21,13%, dentro de los que se encuentran submarinos, fragatas, hovercrafts, entre otras, la participación completa por tipo de bien se presenta en la gráfica 16. Cabe mencionar que, si bien los equipos marítimos y fluviales son más intensivos en el uso de capital dada su envergadura, complejidad y tecnología, las aeronaves se llevan la mayor participación en los costos dada su cantidad.

**Gráfica 16.** Participación de los tipos de activo por tipo de costo dentro del Costo de Ciclo de Vida Agregado



**Fuente:** Elaboración propia

Es necesario realizar este tipo de estimaciones no solo para el análisis de alternativas de inversión, o para la selección del mejor proveedor en un proceso de contratación en curso, sino, además, como se puede inferir de los análisis realizados hasta este punto, se deben utilizar este tipo de herramientas para prever con antelación suficiente (visión de mediano y largo plazo) las necesidades futuras.

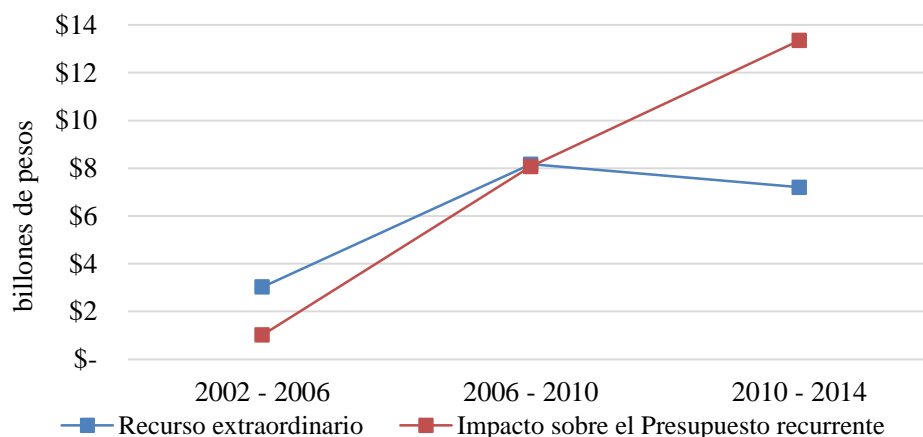
Para cada uno de los equipos específicos y que fueron agrupados en los tipos mencionados anteriormente, se realizó la estimación del Costo de Ciclo de Vida correspondiente. Al entrar en el detalle de esta herramienta se cuenta con información relevante en términos de identificar los generadores de costos en los cuales se deben enfocar los esfuerzos en términos de identificación de eficiencias, decisiones de desarrollo propio versus tercerización, entre otras.

### **4.3 Visión de las implicaciones de sostenibilidad totales en el mediano y largo plazo**

Como se ha venido evidenciando a lo largo del presente capítulo, cada una de las decisiones de adquisición e incorporación que se tomaron con las rentas temporales generaron un impacto estimado durante 76 años para pie de fuerza y 62 años para equipos e infraestructura, el cual recae como una nueva carga presupuestal dentro de los gastos recurrentes del sector. Además, teniendo en cuenta que sólo se analizaron las últimas adquisiciones e incorporaciones financiadas con recurso extraordinario y que existen otras necesidades en el sector que vienen de otras inversiones en períodos anteriores, es imperativo cuestionarse sobre la necesidad y pertinencia de contar con herramientas que permitan tomar decisiones con el pleno conocimiento de sus implicaciones a mediano y largo plazo y que contribuyan con la estabilidad fiscal de la nación y con el desarrollo y continuidad de los objetivos estratégicos del sector.

En este sentido, las implicaciones de mediano plazo de las decisiones tomadas en cada período presidencial se comenzaron a ver reflejadas en el período presidencial inmediatamente siguiente, generando una carga acumulada que, de continuar sin intervención en el sentido de optimizar los recursos existentes, podrá rebasar toda posibilidad fiscal de la nación. En este sentido, y con el fin de demostrar el impacto acumulado en los períodos de análisis, la gráfica 17 muestra la relación para cada período presidencial entre el monto financiado con recursos de rentas temporales y los costos asociados estimados en los que se incurrió para el funcionamiento de los equipos, infraestructura y personal en que se invirtieron dichos recursos.

**Gráfica 17.** Relación Recursos extraordinarios – Impacto sobre el presupuesto recurrente por período de gobierno



**Fuente:** Cálculos propios

En términos marginales, la anterior gráfica muestra que por cada peso invertido proveniente de rentas temporales en el período 2002 – 2006 se necesitó en ese mismo período de tiempo, invertir 0,34 pesos financiados con el presupuesto recurrente. En el siguiente período, 2006 – 2010, teniendo en cuenta el impacto rezagado, se pasó a tener una relación de 0,99 pesos de presupuesto recurrente por cada peso de rentas temporales invertido en ese período, esto es un incremento del 194% respecto al período 2002 - 2006. Así mismo, en el período 2010 – 2014 el incremento de la relación pesos recurrentes necesarios por cada peso temporal invertido pasó a ser del 88% en relación al período 2006 – 2010, esto es 1,85 pesos de presupuesto recurrente invertidos por cada peso de renta temporal suministrado, lo cual a su vez representa un incremento del 452% respecto al período 2002 – 2006.

Estas relaciones muestran que el sector Defensa y Seguridad históricamente ha venido haciendo más con menos, el interrogante al respecto es en qué medida este esfuerzo se ha realizado de una manera planeada, controlada y cuáles serán sus efectos, no sólo en términos presupuestales, sino además en términos operacionales en el mediano y largo plazo.



Finalmente, como se muestra en la tabla 8, se estima que en el largo plazo las implicaciones de las decisiones tomadas se prolongarán hasta el año 2077 aproximadamente, siendo el principal generador de costos el componente de personal, el cual genera grandes inflexibilidades por su duración en el tiempo y por el monto que representa, esto es el 85,91% del costo total entre 2002 y 2077, esto si no se considera la renovación de los equipos e infraestructura del sector, en ese periodo.

**Tabla 8.** Implicaciones de las decisiones tomadas con las rentas temporales en el largo plazo

*Cifras en billones de pesos - Precios constantes*

	Participación- Tipo de fuente	Tipo de Gasto	Monto	Participación - Tipo de gasto
Presupuesto proveniente de rentas temporales (2002 - 2014)	5,01%	Personal - Funcionamiento RE	\$ 7	2,30%
		Equipos e Infraestructura - Adquisición	\$ 5,45	1,83%
		Otras inversiones*	\$ 2,63	0,88%
Impacto sobre el Presupuesto recurrente	94,99%	Personal - Costos Asociados (2002 - 2077**)	\$ 256,35	85,91%
		Equipos e Infraestructura - Sostenimiento (2002 - 2063)	\$ 27,11	9,09%
TOTAL			\$ 298	

\* Equipos menores, servicios e infraestructuras para las que no se estimó sus costos de sostenimiento asociados

\*\* Año estimado en el que finaliza el impacto sobre el presupuesto recurrente por las decisiones tomadas con los dineros de las rentas temporales 2002 - 2014

**Fuente:** Cálculos propios

Si bien, como se mencionó en el título 3.2 Políticas de Defensa y Seguridad: Administración del Recurso Extraordinario del capítulo 3, las estimaciones realizadas en relación a la gestión de los recursos proveniente de rentas temporales, su análisis y dimensión, representan apenas una muestra del presupuesto total del sector, esta permite evidenciar de manera muy diciente la realidad en términos de sostenibilidad del sector Defensa y Seguridad.

En ese orden de ideas, se hace necesario y urgente la implementación de herramientas de proyección de costos como las utilizadas en el presente capítulo, para realizar el levantamiento de la línea base que describa la realidad actual del sector y sus implicaciones en el mediano y

largo plazo; contribuyendo a una toma de decisiones más efectivas y temporalmente responsables.

En definitiva, el análisis realizado muestra los problemas de insostenibilidad a los que se enfrenta el sector, toda vez que a las estimaciones acá realizadas se le debe agregar el impacto acumulado de más de 90 años de historia del sector Defensa y Seguridad, anteriores a los períodos de tiempo analizados, así como las decisiones posteriores que se han venido tomando, generando cada vez mayores presiones presupuestales.

Por otra parte, se demuestra la falta de visión de las necesidades en el mediano y largo plazo, no sólo desde el sector Defensa y Seguridad, sino en definitiva por parte del gobierno como un todo. La proyección de un marco de gasto basado en comportamientos históricos que no capturan las necesidades insatisfechas pasadas ni las necesidades de uso intensivo de capital futuras, hacen que el proceso de distribución del presupuesto recabe en ineficiencias para toda la nación. Pero el problema no se limita a ineficiencias presupuestales, sino que además se muestra una desconexión total de la programación del presupuesto y la planeación estratégica. Este último aspecto es justamente la razón por la cual las decisiones presupuestales se quedan en la visión del corto plazo y no trascienden para lograr una adecuada focalización de esfuerzos con el objetivo de responder a las demandas de la ciudadanía en el corto plazo y a su vez proyectar la hoja de ruta para dar continuidad al cumplimiento de dichas demandas en el mediano y largo plazo, en los cuales el contexto de defensa y seguridad avanzará por una parte, hacia retos diferentes a los actuales y por otra, al fortalecimiento de amenazas actuales.

Finalmente, dado los resultados del presente análisis se identifica la necesidad apremiante de tomar decisiones para disminuir las inflexibilidades del sector, particularmente en los temas concernientes a los gastos de personal, que representan no sólo la mayor carga presupuestal

actual, sino que implican los costos más prolongados en el tiempo, que se acumulan creando una carga fiscal para la nación.

Es en este punto donde se demuestra la necesidad de dar respuesta a esta serie de preocupaciones, buscando mecanismos que, en el marco de la NGP, contribuyan a solventar el gran problema de insostenibilidad que lleva a cuestras el sector Defensa y Seguridad. Razón por la cual, en el siguiente capítulo se realiza una revisión de la implementación de iniciativas en el marco de la NGP en diferentes países con el objetivo de identificar patrones de mejora en los que se puedan enmarcar las propuestas de mejoramiento para la gestión eficiente y sostenible del sector.

## **5. Conclusiones y Recomendaciones**

La urgencia de la respuesta operacional que debía dar el sector Defensa y Seguridad colombiano, y gracias a la cual se llevó a que la guerrilla más antigua del continente decidiera entablar diálogos de paz con el Gobierno Nacional, generó que desde el nivel central, la Presidencia de la República y el Ministerio de Defensa Nacional, buscaran la financiación de capacidades que permitiesen cumplir con las prioridades de política, por medio de fuentes de financiación de carácter transitorio, generando un impacto presupuestal de largo plazo.

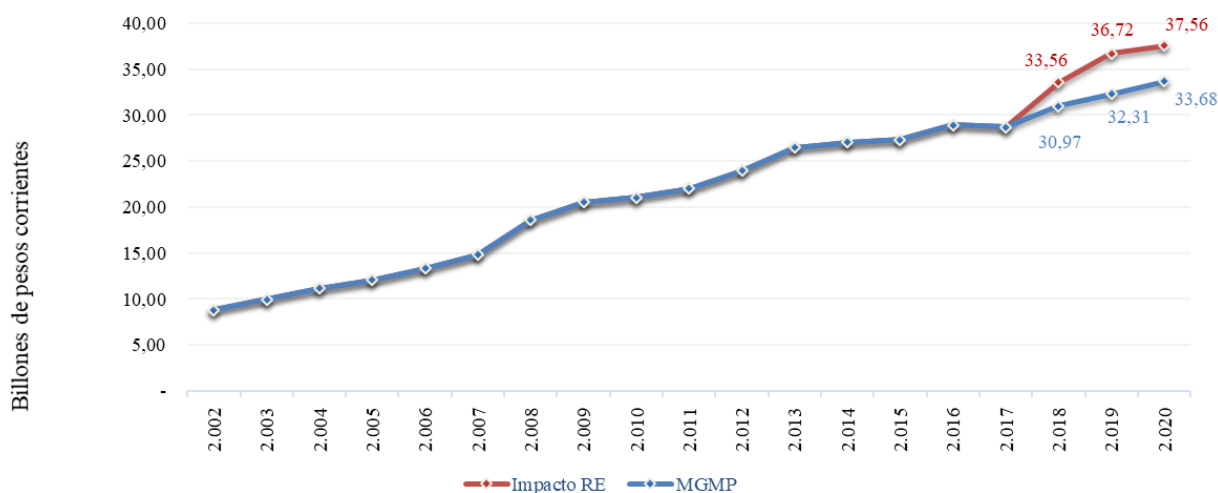
En este sentido, los recursos provenientes de rentas temporales dieron la fortaleza para cumplir con las necesidades y retos operacionales del corto plazo, pero se planearon en un marco que no estaba estructurado para entender y atender en el mediano y largo plazo las implicaciones fiscales de las decisiones tomadas en el presente; más allá de cuatro años o lo equivalente a una visión que trasciende un período de gobierno. Estas inversiones respondieron a la política de turno, pero no a un plan de largo plazo que tuviera en cuenta las implicaciones presupuestales futuras y los riesgos asociados a cada una de las decisiones de política, dentro de las posibilidades fiscales de la nación.

Como consecuencia se cuenta hoy en día con un sector Defensa y Seguridad fortalecido en términos de capacidades que le permite enfrentar los retos en materia de seguridad y defensa y las consecuencias del conflicto interno que tanto tiempo vivió el país. Así mismo, este se ha convertido en uno de los sectores que más aporte laboral realiza a la nación, empleando a más de medio millón de colombianos, entre civiles, militares y policías. En este sentido, al ser un motor laboral se tiene una carga prestacional y pensional que ha vuelto inflexible el presupuesto del sector destinándose un promedio histórico del 70% del presupuesto total a gastos asociados a personal. Sumado a esto, el presupuesto necesario para el funcionamiento del sector, por medio

del cual se cubren todos los demás gastos (asociados a infraestructura, material y equipo, capacitaciones, entrenamientos, dotaciones, insumos operacionales – combustibles y lubricantes, repuestos y mantenimientos –, entre otros) se vio afectado por la adquisición de equipos mayores e infraestructura en los pasados períodos presidenciales, generando un impacto de largo plazo en la financiación de los costos asociados a su operación, soporte y disposición final, adicionales a los costos de adquisición.

En agregado, las decisiones en términos de personal, equipos e infraestructura que se tomaron con los recursos de las rentas temporales provenientes del impuesto al patrimonio entre 2002-2014, reflejan la toma de decisiones con visión de corto plazo que no permitieron ver que el presupuesto del sector, así se mantenga en los niveles en los que ha estado en los últimos años, no será suficiente para cubrir los gastos que sobrepasan el Marco de Gasto de Mediano Plazo actual<sup>16</sup>, solo analizando el impacto de los siguientes 3 años.

**Gráfica 18.** MGMP proyectado versus impacto recurso extraordinario 2018-2020



**Fuente:** Elaboración propia

<sup>16</sup> CONPES 3863 “Marco de Gasto de Mediano Plazo 2017-2020”

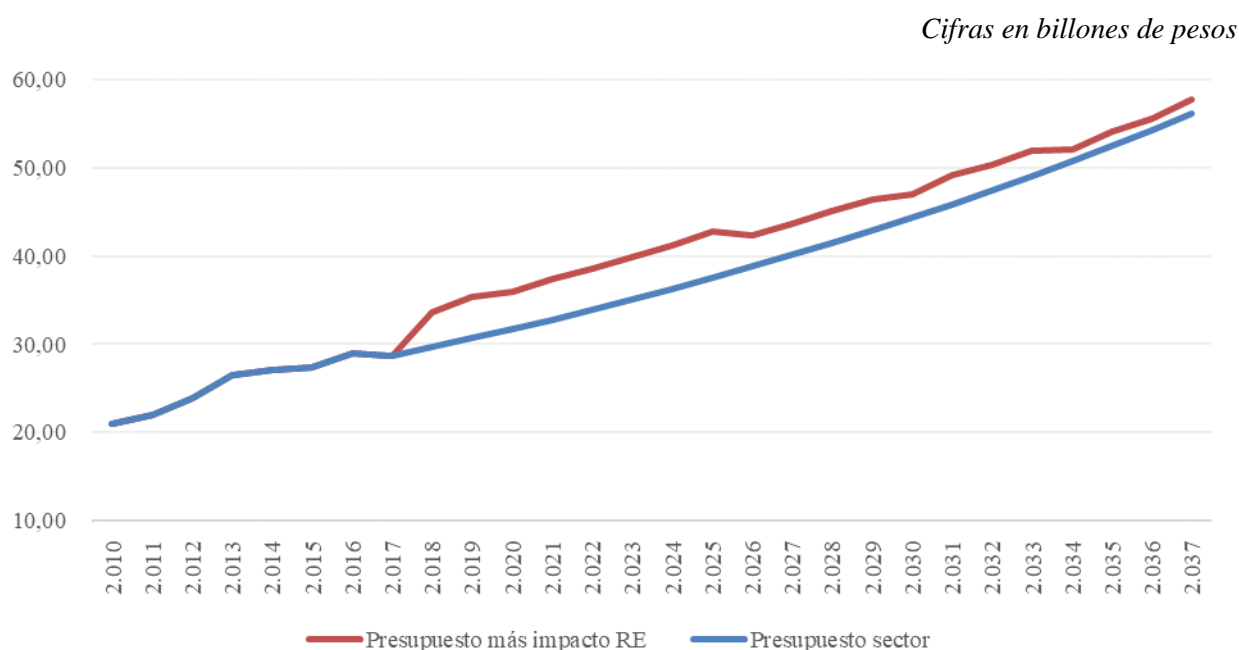
Lo anterior, refleja la situación de insostenibilidad en la que se encuentra el sector, por los efectos sobre las finanzas públicas y sobre la planeación del presupuesto futuro del sector que generó la financiación a través de los impuestos al patrimonio durante el período 2002-2014, la cual se resume en una necesidad adicional promedio de 3,9 billones de pesos anuales durante 76 años, con una necesidad máxima adicional en el 2071 de aproximadamente 6,5 billones de pesos, solo para sostener las adquisiciones realizadas por medio de los recursos del impuesto al patrimonio.

Para revisar el impacto total sobre el presupuesto futuro del sector Defensa y Seguridad de las adquisiciones de equipo militar e incorporación de pie de fuerza, financiadas con recursos provenientes de impuestos temporales durante el período 2002-2014, se proyectó el presupuesto del sector con una tasa de crecimiento de la inflación proyectada del 3,4%<sup>17</sup> y se comparó con la senda de crecimiento que resulta del cálculo del gasto adicional que se requiere para el sostenimiento de las inversiones financiadas con recurso extraordinario. A continuación, se muestra estas proyecciones para los próximos 20 años, evidenciando que los recursos adicionales requeridos para el sostenimiento y mantenimiento de los equipos adquiridos, infraestructura construida e incorporación de pie de fuerza que se llevó a cabo con recursos extraordinarios, provenientes del impuesto al patrimonio durante el período 2002-2014, estaría por encima de la senda de crecimiento del presupuesto del sector, utilizando como parámetro de crecimiento la inflación.

---

<sup>17</sup> Promedio inflación para 2018 según las Proyecciones macroeconómicas de analistas locales y extranjeros-Informe de Inflación del Banco de la República.

**Gráfica 19.** Proyección presupuesto sector Defensa y Seguridad versus recurso adicional requerido para el sostenimiento inversiones con recurso extraordinario

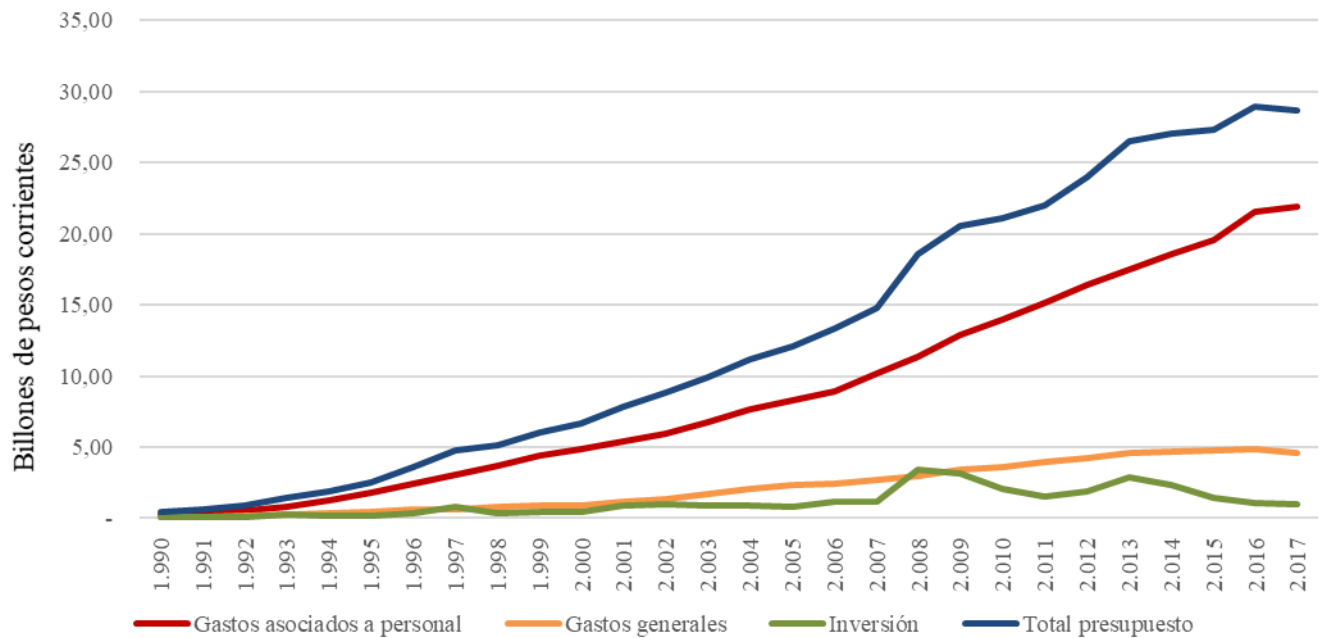


**Fuente:** Elaboración propia

Con lo anterior, se puede concluir que el financiamiento del Sector Defensa y Seguridad a través de rentas temporales en el período 2002-2014, que permitió el fortalecimiento del sector, no fue sostenible financieramente, dado que no tuvo en cuenta las presiones presupuestales futuras de las inversiones.

Dado todo lo anterior, y analizando las cifras históricas del presupuesto se observa que existe un crecimiento del gasto asociado a personal (gastos de nómina y transferencias) más que proporcional que el crecimiento del gasto total; en promedio el crecimiento de gastos de nómina entre 1990-2017 es del 7% y del total del presupuesto del 6%.

**Gráfica 20.** Crecimiento histórico gasto en Defensa y Seguridad 1990-2017



**Fuente:** Elaboración propia con información de MHCP (Planos SIIF)

Lo anterior lleva a concluir que el aumento del presupuesto se ha dado principalmente por el crecimiento del pie de fuerza militar y policial y que los demás rubros han crecido menos que el crecimiento que ha tenido los rubros asociados a la nómina. Dado lo anterior, y teniendo en cuenta, como ya se mencionó, en promedio el 70% del presupuesto total se destina a cubrir gastos asociados a personal, si se continúa con la misma tendencia de crecimiento del gasto o se disminuye, la dinámica interna del presupuesto “haría que los gastos de nómina desplazaran la participación de la inversión y la constante participación de los gastos generales en el PIB” (Giha Tobar, Riveros Reyes, & Soto Velasco, 1999, p.175).

Es importante mencionar que, durante el período de análisis de la presente investigación, entre 2002 y 2014, el pie de fuerza de la Fuerza Pública se incrementó en un 57,4%, al pasar de 295.957 a 465.950 miembros, sin embargo, en las últimas 3 vigencias, el gobierno ha restringido



el incremento en las plantas de personal del sector público, como resultado de los planes de austeridad decretados por el gobierno.

Por otra parte, en el capítulo 3 al analizar las herramientas de planeación del presupuesto que existen en el sector público se dedujo que no existe un instrumento que permita proyectar la necesidad de gasto en el largo plazo (más de 10 años) y que tenga en cuenta decisiones de política relevantes que se hayan materializado en los gobiernos anteriores. Así mismo, las evaluaciones que muestren la relación directa causa-efecto entre la programación anual y la implementación de las políticas de defensa cuyos impactos y resultados son obtenidos a futuro, son insuficientes para trascender en decisiones de distribución de recursos de futuros gobiernos, o priorizar la necesidad de recursos para el sector Defensa y Seguridad, en un nivel de política de Estado y no de política de gobierno de turno.

De esto se plantea la necesidad de la utilización de herramientas de análisis que soporten la toma de decisiones basada en información real de los costos actuales y futuros en los que se incurren con cualquier adquisición y que permitan incluir la visión de largo plazo, con el fin de no poner en riesgo la continuidad de los procesos de modernización, sostenimiento y mantenimiento de las inversiones estratégicas que se realicen en defensa, asegurando la relación de causalidad entre una estrategia de largo plazo para la defensa y seguridad de la nación con el presupuesto disponible para hacerla realidad.

Adicionalmente, se requiere de ajustes que van mucho más allá de la necesidad de implementar este tipo de herramientas; se requiere del diseño e implementación de planes en búsqueda de la eficiencia en costos que propenda por la no afectación de la efectividad en los resultados operacionales que ha logrado consolidar la Fuerza Pública y sin desmejorar la calidad

de los materiales y bienes requeridos para su operación, pero que abran el espacio para contar con algún margen de maniobra en medio de la inflexibilidad actual del presupuesto.

Sin embargo, la reforma o transformación que requiere el sector en búsqueda de la efectividad y sostenibilidad, no sólo depende de las decisiones internas que se tomen, sino además de las decisiones que desde la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación se tomen, al ser los *sponsors* del sector Defensa y a su vez los órganos rectores de política a nivel nacional. Como se mencionó en el Capítulo 3. El Gasto en Defensa y Seguridad en Colombia- Mecanismos de Planeación y Programación Presupuestal, se requiere de una correspondencia entre la planeación de los recursos de inversión con los recursos de funcionamiento y de herramientas de planeación de largo plazo que no sean financiadas por medio de rentas ocasionales, sino por políticas de estado que permitan desarrollar, mantener y potencializar las capacidades del sector de ser requerido.

Ahora bien, teniendo en cuenta el contexto actual en el que la nación inicia una etapa de transición hacia una nueva era de posconflicto, después de la firma y el inicio de la implementación de los acuerdos de paz firmados con la guerrilla de las FARC, se debe buscar el fortalecimiento de la Fuerza Pública de forma tal que sea capaz de enfrentar por una parte, las mutaciones de la amenaza que se materializan con una mayor dispersión y alianzas entre disidencias y organizaciones al margen de la ley existentes, así como el incremento en la complejidad de las redes delincuenciales. Además, deberán fortalecerse con miras a la protección de la soberanía de la nación en cumplimiento de su mandato constitucional, ante un entorno regional incierto y volátil.

Esta serie de retos que se vislumbran para la nación en términos de defensa y seguridad, así como las lecciones de los países que han implementado reformas en el marco de la NGP,

descritos, muestran la necesidad de llevar a cabo iniciativas que permitan incorporar algunas de las prácticas estudiadas, con el objetivo de implementar algunas transformaciones al interior del sector Defensa y Seguridad colombiano, así como decisiones que desde el nivel nación, permitan hacer sostenibles las iniciativas internas de mejoramiento y sostenibilidad que se desarrollen.

En este sentido, el presente documento cierra haciendo una serie de recomendaciones para el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entre otros, con la intención de dar alguna guía de iniciativas en el marco de la NGP, que puedan implementarse para mejorar la eficiencia administrativa, presupuestal y de planeación del sector.

El primer foco de intervención del que tratan las recomendaciones acá dadas se identifica por la prolongación y magnitud del impacto presupuestal de inversiones. Este conjunto de recomendaciones busca aportar a la reinversión del sector en términos del manejo de personal con el fin de generar flexibilización organizacional y del presupuesto como aspectos clave para la modernización de la gestión pública (CLAD, 1999). Lo anterior es importante toda vez que da margen de maniobra para cualquier otro tipo de mejora y fortalecimiento de habilidades que requieran de tecnologías y mayor nivel de profesionalización. En este sentido, y de acuerdo con las necesidades de reinversión del gobierno de las que tratan Osborne y Gaebler como pilares de la NGP se recomienda tomar las siguientes medidas en torno al personal:

1. Revisión de las modalidades de vinculación del personal uniformado: como se evidencia en el capítulo 4. Costo de Sostenibilidad del Recurso Extraordinario las implicaciones que puede llegar a tener una persona se prologan en el tiempo.

Así mismo, los uniformados están vinculados durante períodos bastante prolongados en el tiempo, para el caso de oficiales y suboficiales esta prolongación de tiempo implica un recorrido por un estatuto de carrera, pero para el caso de los soldados profesionales, los

infantes de marina profesionales y los patrulleros de la Policía Nacional esto no sucede, durante todo el tiempo de servicio estarán en ese mismo grado.

Esta situación genera cuestionamientos en términos de los niveles de productividad, en el sentido de saber en qué momento del tiempo se alcanza la cumbre de la curva de aprendizaje y en qué momento se inicia el descenso en la curva de productividad de una persona en estos grados. Esta es una pregunta de altísima relevancia toda vez que, de ser un tiempo menor a los 20 años de servicio el tiempo que se debería contar con una persona en estos grados, tal vez se puedan crear mecanismos de vinculación por períodos menores, que no impliquen una carga pensional posterior más que los aportes que por cualquier vinculación laboral se deben realizar. Teniendo en cuenta la proporción que representan las personas en estos niveles respecto al total del pie de fuerza.

2. Análisis del tamaño del pie de fuerza: como se viene mencionado a lo largo del documento, el Ministerio de Defensa Nacional es uno de los mayores empleadores de Colombia y dado el nuevo contexto de posconflicto se debe evaluar la necesidad de comenzar a realizar intercambios paulatinos de personal por tecnología.

Sin embargo, la recomendación no gira en torno a cometer el mismo error identificado por el gobierno neozelandés en la primera fase de implementación de la NGP, esto es, la reducción del tamaño del Estado generando una disminución de la capacidad operacional de largo plazo.

Se debe tener en cuenta que la firma del acuerdo de paz trae un nuevo contexto operacional en el que disidencias y nuevas expresiones que atentan contra la defensa y seguridad requieren una postura de un sector Defensa y Seguridad fortalecida en el tiempo. Por esta razón, cualquier decisión que pueda tomarse después de analizar el tamaño requerido del

pie de fuerza, se debe implementar de manera progresiva y no debe estar basado únicamente en simulaciones presupuestales sino además en análisis del riesgo operacional, en términos de la capacidad de respuesta ante las amenazas en materia de defensa y seguridad que enfrentará la nación.

El segundo bloque de recomendaciones es en torno al mejoramiento de los procesos financieros, contractuales, presupuestales y contables, rescatando las lecciones aprendidas del caso de Nueva Zelanda según el cual se requiere de mejoras en la planeación presupuestal y en los procedimientos de contabilización, que así como se mencionó en el caso Estadounidense, permitirán contar con la información detallada, clara y trazable, necesaria para contribuir a una toma de decisiones basada en análisis de datos.

Así mismo, con información que cumpla esas características se pueden implementar herramientas de la investigación de operaciones y la teoría de sistemas, como mecanismos a través de los cuales se procure mejorar la gestión del sector, en el marco de los principios de gobernanza (Aguilar Villanueva, 2006) y transparencia, permitiendo el desarrollo de las líneas base y mecanismos de medición y control requeridos para la implementación de la gestión por resultados, pilar fundamental dentro de las reformas de la gestión pública en el marco de la NGP. En este sentido se recomienda:

1. El gobierno colombiano cuenta con un sistema de contratación público y con una agencia de compra centralizada a nivel gobierno, Colombia Compra Eficiente (CCE), al estilo de las mejoras implementadas en el marco de la NGP en España y Chile para generar transparencia y competitividad. Sin embargo, la cobertura actual de CCE aún se queda corta para las necesidades de compra del sector Defensa y Seguridad. Particularmente, en los temas de adquisición de cualquier tipo de combustible en cualquier región del país y

los servicios de energía aún no generan la economía de escala ni cuentan con la cobertura requerida por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional para suplir sus requerimientos. En este sentido, se deben realizar más alianzas estratégicas entre CCE y proveedores, asegurando que estos tengan un músculo logístico importante para poder suministrar los servicios y bienes en cualquier lugar del país.

2. Tomando como base las buenas prácticas en términos de gestión por resultados implementadas en Chile, Inglaterra y Estados Unidos, se recomienda fortalecer los sistemas de medición, control y monitoreo de la gestión del sector en todos sus niveles. Actualmente, se han adelantado desde el Departamento Nacional de Planeación esfuerzos por implementar lo que han denominado Presupuesto Orientado a Resultados, como iniciativa a nivel nación que permita tener mayor control de los productos generados por la diferentes entidades del gobierno para suplir las demandas de la ciudadanía. Sin embargo, se deben fortalecer los mecanismos a través de los cuales se monitoreen los avances y se logre establecer de manera más clara la vinculación entre los objetivos estratégicos perseguidos por la política de defensa y el presupuesto invertido.
3. Implementación de mecanismos de escrutinio como en el caso de Inglaterra, pero ir un paso más allá en el marco de la gestión por procesos, creando mecanismos internos de retroalimentación entre proveedores internos y clientes internos de los productos que componen y se van transformando dentro de los procesos que involucran varios interesados, creando acuerdos de gestión en los que se exija que cada oficina se proponga metas de ahorro, no sólo en términos de costos sino en búsqueda de eficiencias administrativas, disminución de tiempos de respuesta y planes de mejoramiento de la calidad de los productos entregados, entre otros. Esto en concordancia con la lógica del

paradigma posburocrático de Berzelay incluido dentro de las reformas de la gestión pública en el marco de la NGP, según el cual no se deben enfocar esfuerzos únicamente en reducción de costos sino en el propósito y valor de las actividades; eficiencia más eficacia.

4. Se recomienda trabajar de manera conjunta entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Defensa con el fin de que en los mecanismos de planeación del presupuesto se incluyan proyecciones de largo y mediano plazo y de esta manera asegurar que el presupuesto de funcionamiento e inversión permitan darles continuidad a las decisiones de inversión tomadas en un período de tiempo

Sin embargo, es importante mencionar que el impacto de todas estas recomendaciones depende completamente de las decisiones de política que se tomen, que entendiendo que en muchos casos son de carácter altamente disruptivo, se enmarcarían dentro de un tipo de reforma posiblemente radical para el sector, al requerir de reinversiones de la estructura organizacional, acompañadas por la implementación de prácticas del sector privado y la reforma de la administración del personal.

En este sentido, se concluye que si bien son diversas las iniciativas a desarrollar en el marco de la Nueva Gestión Pública y siendo conscientes que este paradigma organizacional no es la respuesta final a todas las dificultades de la gestión del sector público, el mismo ofrece un abanico de posibilidades interesantes, que de ser adecuada y armónicamente implementadas, llevarán a que la gestión del sector Defensa y Seguridad colombiano sea cada vez más efectiva,

sostenible y con la calidad que se requiere para adaptarse a los cambios en el entorno operacional.

Cambios que particularmente ante la coyuntura actual de inicio de la era de posconflicto, pueden llevar a caer en el error de querer reducir el presupuesto del sector Defensa y Seguridad, para lo cual es importante rescatar algunas experiencias internacionales de éxito y fracaso en materia de seguridad y defensa por las decisiones tomadas ante el cierre de procesos de paz, en los que se demuestra que al realizar reducciones radicales y muy rápidas en el presupuesto de defensa, inevitablemente se obtienen consecuencias que hacen momentáneos los éxitos del acuerdo.

Siendo uno de los casos más claros el de Sudáfrica que en 1989 logró llegar a una resolución del conflicto con Namibia y Mozambique, para un posterior desmantelamiento del Apartheid entre 1990 y 1996, después de lo cual tomó la decisión de reducir el gasto en defensa en un 50% entre 1989 y 1996, pasando de un gasto de 4.1% del PIB en 1989 a uno de 1.9% en 1996 (Batchelor & Dunne, 1998), lo cual generó un incremento sustancial en crímenes violentos (South African Police Service, 2017). Situación comparable con el sucedido en Guatemala, donde con la firma de un acuerdo de paz en 1996 con la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)<sup>18</sup> se estableció la obligación de reducir el presupuesto en un 11% en 1997, un 22% en 1998, un 33% en 1999 y un 33% más en el 2000, tiempo en el cual se evidencia incrementos importantes en la tasa de homicidios.

---

<sup>18</sup> La URNG fue una guerrilla y luego partido político que se formó en 1982 como una coalición de varias guerrillas.



## Lista de Referencias

- Aberbach, J. (2001). The United States Federal Government and New Public Management: How Good a Fit? *Public Policy and Administration*, 4-23.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública. Sección de obras de administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD*.
- Aircraft Monitor. (2012, agosto). *Basics of Aircraft Maintenance Reserve Development and Management: A Lessor's Perspective of Maintenance Reserve Theory and Best Practices*. Retrieved from The International Air Transport Association (IATA):  
<http://www.iata.org/whatwedo/workgroups/Documents/Paperless%20Supply%20Chain/Basics-AC-MR.pdf>
- Altaba Dolz, E. (2009). La Nueva Gestión Pública y la Gestión por Competencias. *Tesis Doctoral - Universitat Rovira I Virgili*. Reus, Tarragona, España.
- Arellano Gault, D. (2004). *Más Allá de la Reinversión del Gobierno: Fundamentos de la Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina*. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE.
- Aucoin, P. (1996). Reforma administrativa en la gestión pública: Paradigmas, principios, paradojas y péndulos. In Q. Brugué, & J. Subirats (comps), *Lecturas de gestión pública* (pp. 293-515). Madrid: Instituto Nacional de Administración pública.
- Banco de la República. (2015, noviembre). *Banco de la República - Banco Central de Colombia*. Retrieved from <http://www.banrep.gov.co/es/pib>

- Barringer & associates Incorporation . (2003, Mayo 20). A life cycle cost summary. Humble, Texas, Estados Unidos.
- Barzelay, M. (1999). *Atravesando la Burocracia. Una Perspectiva de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Batchelor, P., & Dunne, P. (1998, agosto). *Trade and Industrial Policy Strategies*. Retrieved from The Restructuring of South Africa's Defense Industry: <http://www.tips.org.za/files/181.pdf>
- Benavides, M. (2011). *Debate teórico entre los enfoques clásico y moderno de la administración pública, en torno a los postulados principales que lo soportan* . Bogotá D.C: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- BID, B. I., & CLAD, C. L. (2007). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 39., 149-210.
- Budris, A. (2007). *Key Considerations for Pump Life Cycle Cost Reduction*. Retrieved from Water World: <http://www.waterworld.com/articles/print/volume-25/issue-12/departments/pump-tips-techniques/key-considerations.html>
- Building Information Management Wordpress. (2013, febrero). *Facility Life-cycle Cost and BIM*. Retrieved from LEAN Construction Project Delivery Methods – Job Order Contracting, IPD, 5D BIM: <https://buildinginformationmanagement.wordpress.com/category/facility-management-bim-high-performance-building-management/>
- Camacho, M. B. (2011). *Debate teórico entre los enfoques clásico y moderno de la administración pública, en torno a los postulados principales que los soportan*. Bogotá D.C: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Ciencia Política y Gobierno.
- Cárdenas , M., Cadena, X., & Caballero, C. (2005). Análisis del incremento en el gasto en defensa y seguridad: Resultados y sostenibilidad de la estrategia. *Conyuntura Económica Vol XXXV #1*.

- Castellani, B., & Hafferty, F. W. (2009). *Sociology and Complexity Science: A New Field of Inquiry*. Springer .
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (1999). Una nueva gestión pública para América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Retrieved from Revistas Universidad Nacional Autónoma de México: [www.revistas.unam.mx/index.php/rmstpys/article](http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmstpys/article)
- Chica Vélez, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo* 39 (53), 57-74.
- Christopher, H. (1991). A public management for alla Seasons? *Public Administration*, 3-19.
- Communications Systems Research Section - NASA. (1977, mayo). *Life-Cycle Costing: Practical Considerations*. Retrieved from Jet Propulsion Laboratory - California Institute of Technology: [https://ipnpr.jpl.nasa.gov/progress\\_report2/42-40/40M.PDF](https://ipnpr.jpl.nasa.gov/progress_report2/42-40/40M.PDF)
- Congreso de la República. (n.d.). Ley 4 del 18 de mayo de 1992. Colombia.
- CONPES - Departamento Nacional de Planeación. (2007). Política de Consolidación de la Seguridad Democrática: Fortalecimiento de las Capacidades del Sector Defensa y Seguridad. *Documento CONPES No. 3460*.
- CONPES - Dirección Nacional de Planeación. (2011). Fortalecimiento de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad 2011-2014 y Declaratoria de Importancia Estrategica de los Proyectos de Inversión Asociados a este Fortalecimiento. *Documento CONPES No. 3713*. (Reservado).
- Consejo de Estado. (2012). Sentencia Consejo de Estado, expediente No 11001-03-25-000-211-00153-00, No Interno 0502-2011.

Consejo Superior de la Judicatura. (2010). Artículo 217. Capítulo VII. Título V "De la Organización del Estado". In *Constitución Política de Colombia 1991* (p. 112). Imprenta Nacional.

De Haro, A., García, G., Gil, J. R., & Ramírez, E. (2004). Las fuentes económicas de la nueva gestión pública. Sobre los aportes de la economía para el estudio del funcionamiento de las burocracias públicas. In D. Arrellano Gault, *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina* (pp. 49-97). México: Miguel Ángel Porrúa.

Departamento Nacional de Planeación. (1991). Plan Quinquenal para la Fuerza Pública 1992-1996. *Documento DNP-2570-UIP-MinHacienda-Mindefensa*.

Departamento Nacional de Planeación. (2004). *Seminario Internacional ¿por qué evaluar el gasto público?. Experiencias internacionales y el caso colombiano*. Bogotá: Panamericana Formas e Impresos S.A.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Boletín de seguimiento consolidación de la paz*. Bogotá: Coordinación editorial DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *GUÍA METODOLÓGICA PARA EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN A POLÍTICAS PÚBLICAS*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Plan Colombia: Balance de los 15 años*. Bogotá: DNP.

Departamentos Administrativo Nacional de Estadística. (2015). Indicadores de mortalidad 1985-2015. Bogotá.

Echeverry, J. C., Fergusson, L., & Querubín, P. (2004). La Batalla Política por el Presupuesto de la Nación: Inflexibilidades o Supervivencia Fiscal. *Documento CEDE - Universidad de los Andes*, 1.

- Ezquiaga, I. (2000). *Sostenibilidad Financiera y Reforma Presupuestaria, II Encuentro de Avila sobre gestión y políticas públicas: El presupuesto como un instrumento de gobierno.*
- Figuerola Huencho, V., Olavarria Gambi, M., & Navarrete Yáñez, B. (2011). Política de Modernización de la Gestión Pública en Chile 1990-2006: evidencias a partir de un modelo de análisis. *Covergencia vol 18 no 57.*
- García, I. S. (2007, mayo). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público 47/2007. Secretaría General de Presupuestos y Gastos - Instituto de Estudios Fiscales*, 37 - 64.
- Geisler, R. (2015). *Industrial Software Applications: A Master's Course for Engineers*. Munich: Gruyter Oldenbourg.
- Giha Tobar, Y., Riveros Reyes, H., & Soto Velasco, A. (1999). El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos. *Revista de la CEPAL 69.*
- González, F., & Posada, C. (2001). Criminalidad, violencia y gasto público en defensa, justicia y seguridad en Colombia. *Revista de Economía Institucional - Universidad Externado de Colombia*, 85. Retrieved from Revista de Economía Institucional.
- Grupo Seguimiento - Dirección de Planeación y Presupuestación. MDN. (2015). *Informe de Seguimiento a la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. Bogotá .
- Investopedia LCC. (2017, abril 9). *Accrual Accounting*. Retrieved from Investopedia: <http://www.investopedia.com/terms/a/accruals.asp>
- Jaimes Amorocho, H., Bravo Chadid, S. A., Cortina Ricardo, A. K., Pacheco Ruiz, C. M., & Quiñones Alean, M. G. (2009). *Planeación estratégica de largo plazo: una necesidad de corto plazo*. Pensamiento y Gestión - Universidad del Norte.

- Kawauchi, Y., & Rausand, M. (1999, Junio). Life cycle cost analysis in oil and chemical process industries. Akanehama, Japón.
- Koontz, H., & Weihrich, H. (2004). *Administración: una perspectiva global*. México, D.F.: McGraw-Hill.
- Lammoglia, N. H. (2012, Febrero). Nombrar sistemas-diseño y diagnostico organizacional. Bogotá, Colombia.
- Larkin, P. J. (2016). Public Choice Theory and Occupational Licensing. *Harvard Journal Of Law & Public Policy*, 209-331.
- López Herrera, Maria del Carmen; Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Diagnóstico de los procesos de formulación y monitoreo del presupuesto y su articulación con indicadores de gestión en el Ministerio de Defensa Nacional, base para la articulación de un presupuesto bajo un enfoque programático orientado a resultados*. Bogotá.
- Lynn, L. (2006). Harris School of Public Policy Studies - The University of Chicago. *New Public Management Comes to America*. Chicago.
- Metcalf, L., & Richards, S. (1989). *La modernización de la gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ministerio de Defensa Nacional - República de Colombia. (2011). *Fortalecimiento de las Capacidades de la Fuerza Pública. Recursos Extraordinarios 2007- 2010*. Bogotá.
- Ministerio de Defensa Nacional. (1999). *Memoria al Congreso Nacional Luis Fernando Ramírez Acuña 1998-1999*. Bogotá: Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2007). *Audiencia Pública de Rendición de Cuentas 2002-2006*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

- Ministerio de Defensa Nacional. (2007). *Fortalecimiento de las capacidades de la Fuerza Pública Recursos Extraordinarios 2007-2010*. Bogotá.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2007). *Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2009, enero). *Gasto en Defensa y Seguridad 1998 - 2011*. Retrieved from <http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios%20sectoriales/Serie%20Prospectiva/Gasto%20en%20defensa%20y%20Seguridad%201998-2011.pdf>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2014). *Fuerzas Armadas Más Fuertes y Modernas que Nunca 2011 - 2015*. Imprenta Nacional.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2011). *Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano*. Bogotá: Kimpres Ltda.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2017, Mayo 12). Base de datos SIIF Nacion. *Reporte agregado de ejecución presupuestal*. Bogotá.
- Ministerio de Protección Social . (2011, febrero). *The DHS Program - Demographics and Health Surveys*. Retrieved from <https://dhsprogram.com/pubs/pdf/FR246/FR246.pdf>
- Mokate, K. M. (2001, Julio). Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir? *Serie de Documentos de Trabajo I-24*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. United States of America: Harvard University Press.
- Murphy Dewitt, A. (1991, diciembre). *Surface Ship Maintenance Planning Process*. Retrieved from Defense Technical Information Center: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a246440.pdf>

National Aeronautics and Space Administration. (2015). NASA Cost Estimating Handbook Version 4.0. Estados Unidos.

Office of the Auditor General of Canada. (2011). *2011 Fall Report of the Auditor General of Canada*. Retrieved from Chapter 5—Maintaining and Repairing Military Equipment—National Defence: [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl\\_oag\\_201111\\_05\\_e\\_35937.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201111_05_e_35937.html)

ONU, Department of Economics and Social Affairs. (2000). *World Marriage Patterns*. Retrieved from <http://www.un.org/esa/population/publications/worldmarriage/worldmarriage2000PressRelease.htm>

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *La reinvencción del gobierno*. Nueva York: Addison-Wesley.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. United States of America: Addison-Wesley Publishing Company.

Pallot, J. (1998). New Public Management Reform in New Zealand: The Collective Strategy Phase. *International Public Management Journal*, 1-18.

PhD. Sehested, K. (2002). How New Public Management Reforms Challenges the Role of Professionals . *International Journal of Public Administration*, 1513 - 1537.

Presidencia de la República de Colombia. (1996, enero 18). Decreto 111 DE 1996 . *Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto*. . Colombia.

Ramió Matas, C. (2001). Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones pública latinas: Modelo de estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N°21.



- Ramírez Alujas, Á. V. (2002). Reforma del Estado y modernización de la gestión pública: lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena. *Revista do Servico Público*.
- Rangel, G. (2015). Análisis del proceso de habilitación de empresas promotoras de salud desde la filosofía administrativa de la Nueva Gestión Pública. Bogotá, Colombia.
- Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* , 165-190.
- S.L. Innovación y Cualificación, S.L. Target Asesores. (2014). *Experto en Gestión Medio Ambiental*. IC Editorial.
- Santos Calderón, J. M. (2007). *Memorias al Congreso 2006 - 2007. Ministerio de Defensa Nacional*. Imprenta Nacional.
- Schröder, P. (2000). *Fundación Frederich Naumann, Oficina Regional - América Latina*. Retrieved from Biblioteca de la Libertad en América Latina: <http://www.la.fnst.org/index.php/biblioteca-de-la-libertad/biblioteca-de-la-libertad-en-america-latina/item/18-nueva-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica-aportes-para-un-buen-gobierno>
- Secretaria General - Ministerio de Defensa Nacional. (2010). Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para el manejo de bienes en el Ministerio de Defensa Nacional.
- Society of Automotive Engineers (SAE). (1999). Reliability and maintainability guideline for manufacturing machinery and equipment M-110.2. Warrendale, PA.
- South African Police Service. (2017). *South African Police Service - Department of Police*. Retrieved from Crime Situation in South Africa (Released 19 September 2014): [https://www.saps.gov.za/resource\\_centre/publications/statistics/crimestats/2014/crime\\_stats.php](https://www.saps.gov.za/resource_centre/publications/statistics/crimestats/2014/crime_stats.php)

- State Services Commission . (2010, junio 28). *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Retrieved from VI. Managing Public Money:  
<http://www.ssc.govt.nz/node/1329>
- Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch, editor, S.A.
- Twente Hightech. (2017). *New Thales Radar is a Game Changer*. Retrieved from Twente The entrepreneurial high tech region: <https://www.twente.com/en/twenty-twente/new-thales-radar-is-a-game-changer/>
- UNODC. (2013). *Estudio mundial sobre el homicidio*.
- Veeduría Distrital de Bogotá. (2007, octubre). Análisis de discrecionalidad . *Guía para la implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) con enfoque sistémico*. Bogotá, Colombia.
- Vélez, Á. U. (2008). Seguridad y Confianza para el Desarrollo Social. *Mensaje Presidencial*. Colombia.
- Verheijen, T., & Coombes, D. (1998). *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Vice President of the United States. (1997, febrero). *A Brief History of the National Performance Review*. Retrieved from Vice President Gore`s National Partnership for Reinventing Government:  
<http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/bkgrd/brief.html>
- Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales. (2015). *Información de criminalidad, resultados operacionales, afectación de las propias tropas y pie de fuerza. Año Completo*. Retrieved from <https://www.datos.gov.co/en/Seguridad-y-Defensa/Avance-de-la-Pol-tica-de-Defensa-y-Seguridad/qyza-tqf4>
- Whitcombe, J. (2008). Contributions and Challenges of 'New Public Management' New Zealand since 1984. *Policy Quarterly*, 7-13.